Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILS WAHL
apresentadas em 6 de fevereiro de 2019[1]

Processo C-591/17

República da Áustria
contra

República Federal da Alemanha

«Incumprimento das obrigações de um Estado-Membro — Artigo 259.º TFUE — Artigos 18.º, 34.º, 56.º e 92.º TFUE — Diretiva 1999/62/CE — Utilização de autoestradas — Taxa de utilização da infraestrutura para os veículos de peso inferior a 3,5 toneladas — Desagravamento em matéria de imposto sobre os veículos automóveis — Discriminação indireta — Medidas de efeito equivalente — Restrições à liberdade de prestação de serviços — Política comum de transportes — Cláusula de *standstill*»

1. Não discriminarás.

2. Se fosse possível condensar todo o corpo legislativo do direito da União Europeia em alguns mandamentos, a proibição de discriminação, em especial, a discriminação em razão da *nacionalidade*, seria provavelmente uma das primeiras.

3. A proibição da discriminação em razão da nacionalidade está consagrada no artigo 18.º TFUE e no artigo 21.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), enquanto o princípio mais geral de não discriminação do qual constitui expressão figura entre os valores fundamentais da União (artigo 2.º TUE) e entre os direitos protegidos pela Carta (no seu artigo 21.º).

4. Este princípio está no cerne do presente caso, um dos muito raros casos em que, em conformidade com o artigo 259.º TFUE, um Estado-Membro instaurou uma ação por incumprimento contra outro Estado-Membro.

5. Nas suas observações, a República da Áustria alega, em substância, que a República Federal da Alemanha violou uma série de disposições do direito da União ao estabelecer: (i) uma taxa de utilização infraestrutura para todos os utentes da rede de autoestradas (a seguir «taxa de utilização da infraestrutura»), e (ii) um desagravamento fiscal aplicável ao imposto sobre veículos automóveis, a pagar pelos proprietários dos veículos matriculados na Alemanha (a seguir «veículos nacionais»), de um montante pelo menos igual ao montante da taxa de utilização da infraestrutura, a pagar por esses proprietários (a seguir «desagravamento fiscal»)[2]. Em especial, de acordo com a República da Áustria, o efeito conjugado das medidas em causa é o de que, na prática, apenas os condutores de veículos matriculados noutros Estados-Membros (a seguir «veículos estrangeiros») estão sujeitos à taxa de utilização da infraestrutura, dando assim origem a uma discriminação indireta em razão da nacionalidade.

1 Língua original: inglês.

2 Ambas as medidas serão a seguir designadas como «medidas em causa».

6. Nas presentes conclusões, exporei as razões pelas quais considero que a ação intentada pelo Governo austríaco deve ser julgada improcedente. Em especial, irei explicar as razões pelas quais os argumentos baseados numa pretensa discriminação em razão da nacionalidade têm como premissa um entendimento errado do conceito de «discriminação».

I. Enquadramento legal

A. Direito da União

7. O artigo 7.º, n.º 1, 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 (também referida como a «Diretiva Eurovinheta») [3], conforme alterada, prevê:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.º 1-A do artigo 9.º, os Estados-Membros podem manter ou introduzir portagens e/ou direitos de utilização na rede rodoviária transeuropeia ou em determinados troços dessa rede, bem como em qualquer outro troço da sua rede de autoestradas que não faça parte da rede rodoviária transeuropeia, nas condições estabelecidas nos n.os 2, 3, 4 e 5 do presente artigo e nos artigos 7.º-A a 7.º-K. Tal situação não prejudica o direito de os Estados-Membros aplicarem, nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, portagens e/ou direitos de utilização noutras infraestruturas, desde que a sua imposição nessas infraestruturas não discrimine negativamente o tráfego internacional nem dela resultem distorções de concorrência entre operadores.»

8. O artigo 7.º-K desta diretiva prevê:

«Sem prejuízo do disposto nos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a presente diretiva não prejudica o direito que assiste aos Estados-Membros que introduzam um sistema de portagens e/ou direitos de utilização das infraestruturas de preverem uma compensação adequada desses custos.»

B. Direito alemão

9. As disposições mais pertinentes do direito nacional, que serão coletivamente referidas como «legislação nacional controvertida», são as seguintes.

1. Lei relativa à taxa de utilização da infraestrutura

10. A taxa de utilização da infraestrutura foi introduzida pela Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen [Infrastrukturabgabengesetz (Lei da taxa de utilização da infraestrutura)] de 8 de junho de 2015 [4], na versão resultante do n.º 1 da Lei de 18 de maio de 2017 [5] (a seguir «InfrAG») . O n.º 1 da InfrAG prevê o pagamento da taxa de utilização das estradas federais na aceção do artigo 1.o da Bundesfernstraßengesetz (Lei das estradas federais) [6].

3 JO 1999, L 187, p. 42.
4 BGB1. I, p. 904.
5 BGB1. I., p. 1218.
6 BGB1. I., p. 1206.

11. Em conformidade com os §§ 3 e 7 da InfrAG, para os veículos nacionais, a taxa de utilização da infraestrutura deve ser paga, sob a forma de uma vinheta anual, pelo proprietário do veículo. Nos termos do § 5, n.º 1, da InfrAG, o montante da taxa de utilização da infraestrutura é fixado por decisão da autoridade competente. A taxa deve ser paga no momento da matrícula do veículo.

12. Para os veículos matriculados no estrangeiro, a obrigação de pagamento da taxa de utilização da infraestrutura é imposta ao proprietário ou ao condutor do veículo aquando da sua utilização em estradas sujeitas à taxa de utilização da infraestrutura, e tem origem, em conformidade com o § 5, n.º 4, da InfrAG, na primeira utilização de tais estradas, após a travessia de uma fronteira nacional. A taxa de utilização da infraestrutura deve ser paga sob a forma de uma vinheta. A este respeito, há uma escolha entre uma vinheta de dez dias, de dois meses ou anual.

13. O montante da taxa a pagar é estabelecido no n.º 1 do Anexo ao § 8 da InfrAG. É calculado com base na cilindrada do motor, no tipo de motor (ignição comandada ou por compressão) e no tipo de emissão. O preço de uma vinheta de dez dias varia entre um mínimo de 2,50 euros e um máximo de 25 euros. O preço de uma vinheta de dois meses varia entre um mínimo de 7 euros e um máximo de 55 euros. Por último, a vinheta anual tem o preço máximo de 130 euros.

14. Se as estradas sujeitas à taxa forem utilizadas sem uma vinheta válida ou se a vinheta for calculada a um nível demasiado baixo, a taxa é cobrada *a posteriori*, em conformidade com o § 12 da InfrAG. Nesse caso, a taxa a pagar corresponde ao montante da vinheta anual ou à diferença entre o montante já pago e o montante da vinheta anual.

15. O § 11 da InfrAG prevê inspeções aleatórias, a fim de verificar o cumprimento da obrigação de pagamento da taxa de utilização da infraestrutura. Em conformidade com o § 11, n.º 7, da InfrAG, as autoridades podem, no local de inspeção, impor à pessoa responsável pela violação o pagamento da taxa e de uma caução de montante equivalente ao da coima aplicada nos termos do § 14 da InfrAG, bem como o pagamento de custas processuais. Além disso, o condutor pode ser proibido de prosseguir a sua viagem quando a taxa não é paga no local de inspeção, apesar do pedido formulado nesse sentido e se existirem dúvidas razoáveis quanto à sua capacidade para o pagar mais tarde ou se os documentos necessários para a inspeção não forem apresentados, as informações solicitadas não forem prestadas ou uma caução obrigatória não for paga.

16. O § 14 da InfrAG indica que o não pagamento ou o pagamento incompleto da taxa de utilização da infraestrutura, a falta de prestação ou a prestação de informações incorretas e a inobservância de uma ordem para parar o veículo no contexto de uma inspeção são contraordenações puníveis com coima.

2. A Lei relativa ao imposto sobre os veículos automóveis

17. O § 9, n.º 6, da Kraftfahrzeugsteuergesetz (Lei do imposto sobre os veículos automóveis), de 26 de setembro de 2002[7] (a seguir «KraftStG»), conforme alterada pela Zweites Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Versicherungsteuergesetzes [Zweite Verkehrsteueränderungsgesetz (Segunda Lei que altera o imposto sobre os veículos automóveis)], de 8 de junho de 2015[8] (a seguir «segunda VerkehrStÄndG»), e pela Gesetz Zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz (Lei que procede à alteração da segunda lei que altera o imposto sobre

7 BGB1. I, p. 904.

8 BGB1. I., p. 901.

os veículos automóveis), de 6 de junho de 2017, prevê um desagravamento fiscal que, em substância, corresponde ao montante a ser pago pela taxa de utilização da infraestrutura, exceto para os proprietários dos veículos «Euro 6», para os quais o montante do referido desagravamento é mais elevado [9].

18. A entrada em vigor destas disposições depende, nos termos do § 3, n.º 2, da Segunda VerkehrStÄndG, do início da cobrança da taxa de utilização da infraestrutura em conformidade com a InfrAG.

II. Factos na origem do processo e fase pré-contenciosa

A. O procedimento previsto no artigo 258.º TFUE

19. Na notificação para cumprir de 18 de junho de 2015 e de 10 de dezembro de 2015, a Comissão deu início a um processo por incumprimento contra a República Federal da Alemanha. A Comissão contestou, por um lado, os efeitos combinados das medidas controvertidas e, por outro lado, os preços das vinhetas de curta duração. Nas notificações para cumprir chamava-se a atenção das autoridades alemãs para uma possível violação dos artigos 18.º, 34.º, 45.º e 56.º TFUE e do artigo 92.º TFUE. Após uma troca de opiniões com as autoridades alemãs e tendo emitido um parecer fundamentado em 28 de abril de 2016, a Comissão decidiu, em 29 de setembro de 2016, remeter a questão para o Tribunal de Justiça nos termos do artigo 258.º TFUE.

20. No entanto, na sequência da adoção de certas alterações à legislação nacional em causa pelo Parlamento alemão, em 24 de março de 2017, a Comissão decidiu, em 17 de maio de 2017, encerrar o processo por incumprimento.

B. O atual processo previsto no artigo 259.º TFUE

21. Por carta de 7 de julho de 2017, a República da Áustria submeteu a questão à apreciação da Comissão, nos termos do artigo 259.º TFUE, alegando que a República Federal da Alemanha tinha, através da adoção das medidas em causa, violado os artigos 18.º, 34.º, 56.º e 92.º TFUE. Por carta de 14 de julho de 2017, a Comissão acusou a receção da carta da República da Áustria.

22. Por carta de 11 de agosto de 2017, a República Federal da Alemanha rejeitou os argumentos invocados pela República da Áustria. Em 31 de agosto de 2017, realizou-se uma audição, na qual a República da Áustria e a República Federal da Alemanha apresentaram os seus argumentos à Comissão. A Comissão não formulou um parecer fundamentado no prazo de três meses previsto no artigo 259.º TFUE.

III. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

23. Com a sua petição, apresentada em 12 de outubro de 2017, a República da Áustria conclui pedindo que o Tribunal se digne:

– declarar que, ao introduzir a taxa de utilização da infraestrutura em conjugação com o desagravamento fiscal, a República Federal da Alemanha violou os artigos 18.º, 34.º, 56.º e 92.º TFUE; e

9 BGB1. I., p. 1493.

– condenar a República Federal da Alemanha nas despesas.

24. A República Federal da Alemanha pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– julgar a ação improcedente; e

– condenar a República da Áustria nas despesas.

25. Por decisões do presidente do Tribunal de Justiça de 15 de janeiro e de 14 de fevereiro de 2018, foi admitida a intervenção do Reino dos Países Baixos e do Reino da Dinamarca em apoio dos pedidos da República da Áustria e da República Federal da Alemanha, respetivamente.

26. Em 12 de novembro de 2018, o Tribunal de Justiça pediu alguns esclarecimentos à Comissão sobre as razões pelas quais decidiu encerrar o processo ao abrigo do artigo 258.º TFUE referido nos pontos 21 e 22 *supra*. A Comissão respondeu ao pedido de esclarecimento em 26 de novembro de 2018. Na sua carta ao Tribunal de Justiça, a Comissão explicou que as leis aprovadas pelo Parlamento alemão, em 24 de março de 2017, tinham alterado a legislação nacional em causa em relação ao preço das vinhetas de curto prazo e ao desagravamento fiscal. Tendo em conta estas alterações e a necessidade de obter um amplo apoio político para o estabelecimento de um quadro jurídico europeu único para um sistema europeu comum de tarifação rodoviária, a Comissão considerou que o procedimento devia ser encerrado.

27. Os Governos dinamarquês, alemão, neerlandês e austríaco apresentaram alegações orais na audiência de 11 de dezembro de 2018.

IV. Análise

28. Na sua petição, o Governo austríaco invoca quatro fundamentos contra as medidas em causa.

29. Em seguida, examinaremos estes fundamentos pela mesma ordem em que foram apresentados pelo Governo austríaco nas suas observações.

A. Primeiro fundamento: discriminação indireta em razão da nacionalidade através da combinação das medidas em causa

1. Argumentos das partes

30. O primeiro fundamento do Governo austríaco diz respeito a uma pretensa violação do artigo 18.º TFUE devido a uma discriminação indireta em razão da nacionalidade.

31. O Governo austríaco sublinha, antes de mais, que as medidas em causa devem ser consideradas e avaliadas conjuntamente ao abrigo do direito da União. Na sua opinião, existe uma ligação indissociável, tanto em termos de conteúdo como de oportunidade, entre a taxa de utilização da infraestrutura e o desagravamento fiscal. A primeira introduz uma taxa e a última introduz uma isenção de facto dessa taxa. Além disso, a entrada em vigor desta última está, nos termos do § 3, n.º 2, da Segunda VerkehrStÄndG expressamente associada à execução da primeira.

32. De acordo com aquele Governo, a alegada discriminação decorre do efeito combinado das duas medidas. A taxa de utilização da infraestrutura é, em princípio, devida por todos os utentes das autoestradas alemãs. No entanto, o desagravamento fiscal, de um montante correspondente, pelo menos, ao montante da taxa de utilização da infraestrutura, só é concedido aos proprietários de veículos nacionais. Na opinião do Governo austríaco, isso significa que os proprietários de veículos

nacionais pagam a taxa de utilização da infraestrutura apenas em teoria: o montante pago para este encargo é, de facto, deduzido do imposto sobre os veículos automóveis que por eles é pago. Por conseguinte, na prática, apenas os condutores de veículos estrangeiros, que tendem a ser os nacionais de outros Estados-Membros, têm de pagar a taxa de utilização da infraestrutura.

33. Além disso, o Governo austríaco sublinha que a legislação nacional em causa tem por objetivo executar uma promessa feita por alguns políticos alemães durante a campanha para as eleições federais alemãs de 2013. O objetivo declarado desta medida era o de associar os condutores de veículos automóveis estrangeiros aos custos de financiamento da infraestrutura alemã sem impor encargos adicionais aos proprietários de veículos alemães.

34. Por último, a República da Áustria contesta os fundamentos invocados pela República Federal da Alemanha para justificar qualquer discriminação indireta. Em seu entender, nenhum destes fundamentos é válido.

35. Por sua vez, depois de ter reconhecido que, do ponto de vista do direito da União, as medidas em causa constituem uma unidade coerente, a República Federal da Alemanha sustenta que essas medidas não dão origem a qualquer discriminação em razão da nacionalidade. Com efeito, os utentes estrangeiros das autoestradas alemãs não estão, relativamente ao pagamento de montantes para o financiamento das infraestruturas de transportes alemãs, numa situação menos favorável que os proprietários de veículos residentes na Alemanha, uma vez que estes últimos estão sujeitos não só à taxa de utilização da infraestrutura, mas também a um imposto sobre os veículos automóveis, embora a uma taxa reduzida.

36. Pode defender-se que o desagravamento fiscal em causa só pode beneficiar os residentes na Alemanha na medida em que, em conformidade com as disposições da Diretiva 83/182/CEE do Conselho [10], o imposto sobre os veículos automóveis só se aplica aos veículos nacionais. De acordo com o Governo alemão, a decisão de alterar o montante do imposto sobre os veículos automóveis para manter no nível anterior o esforço financeiro global exigido aos proprietários de veículos, evitando assim uma tributação desproporcionada, constitui um exercício legítimo da competência desse Estado-Membro no domínio da tributação direta.

37. Ao mesmo tempo, o Governo alemão considera que deve dispor de poderes para adotar uma taxa de utilização da infraestrutura, cujas receitas se destinem à manutenção e melhoria das infraestruturas de transportes. Na sua opinião, trata-se de uma escolha legítima alterar o sistema de financiamento das infraestruturas de transportes, deixando de ser totalmente financiado pelo orçamento geral do Estado para passar a ser financiado pelos utentes dessa infraestrutura.

38. A título subsidiário, a República Federal da Alemanha invoca razões de proteção do ambiente, repartição de encargos e a alteração do sistema de financiamento das infraestruturas de transportes para justificar qualquer discriminação indireta que possa resultar da combinação das medidas em causa.

39. Em substância, o Governo dos Países Baixos partilha a tese defendida pelo Governo austríaco e salienta a comparabilidade, para efeitos do presente caso, dos proprietários de veículos nacionais com os condutores de veículos estrangeiros. Em contrapartida, o Governo dinamarquês concorda com o Governo alemão quanto ao facto de as medidas em causa não serem discriminatórias e, em especial, salienta a competência dos Estados-Membros para estabelecer, alterar ou revogar impostos e outros encargos que não estejam harmonizados.

10 Diretiva do Conselho, de 28 de março de 1983, relativa às isenções fiscais aplicáveis no interior da Comunidade, em matéria de importação temporária de certos meios de transporte (JO 1983, L 105, p. 59).

2. Análise

40. Antes de analisar em pormenor os argumentos invocados pelas partes, penso que é útil fazer uma breve introdução sobre o conceito de discriminação ao abrigo do direito da União.

a) Observações preliminares sobre o conceito de «discriminação»

41. O princípio da não discriminação é uma manifestação do princípio da igualdade dos indivíduos perante a lei, um princípio que existe em todos os sistemas jurídicos dos Estados-Membros e que constitui um princípio geral do direito da União [11]. Em síntese, o princípio da não discriminação impõe que situações idênticas não sejam tratadas de forma diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de forma igual. Este tratamento diferenciado só se justifica se se basear em considerações objetivas, independentes da nacionalidade das pessoas envolvidas e se for proporcional ao objetivo legitimamente prosseguido [12].

42. Conforme é sabido, a discriminação pode ser direta ou indireta: a discriminação direta ocorre quando uma pessoa é, foi ou seria tratada de forma menos favorável numa situação comparável devido a uma característica identificável (ou proibida); enquanto existe uma discriminação indireta quando uma disposição aparentemente neutra, um critério ou uma prática colocariam pessoas com essa característica identificável numa situação de especial desvantagem em comparação com outras pessoas [13]. Ou seja, em situações de discriminação direta o tratamento diferenciado está expressamente associado à característica proibida, enquanto em situações de discriminação indireta o tratamento diferenciado é devido a outra característica, mas que está estritamente relacionada com a característica proibida.

43. Para determinar a existência de um caso de discriminação, é necessário, em primeiro lugar, encontrar um «elemento de comparação» adequado: uma pessoa que se encontre numa situação comparável e que seja tratada de forma mais favorável devido à característica identificável. A esse respeito, não é necessário que a vítima da discriminação ou, possivelmente, o beneficiário do tratamento mais favorável deva, em determinado momento, ser identificável como uma pessoa de «carne e osso»: basta que, devido à medida alegadamente discriminatória, a existência dessas pessoas seja evidente [14]. Além disso, de acordo com jurisprudência constante, importa precisar que, por um lado, não se exige que as situações sejam idênticas, mas simplesmente que sejam comparáveis, e, por outro, a apreciação deste caráter comparável não deve ser efetuada de modo global e abstrato, mas de um modo específico e concreto, à luz do desagravamento em causa [15].

44. Essa fase de identificação de um elemento de comparação é, assim, da maior importância: na falta de um elemento de comparação válido não pode haver qualquer comparação significativa e, em consequência, não pode ser identificada qualquer diferença de tratamento injustificada.

45. É neste contexto que analisarei as questões suscitadas pelo primeiro fundamento invocado pela República da Áustria.

11 V., nesse sentido, Acórdão de 19 de outubro de 1977, Ruckdeschel e o./Hauptzollamt Hamburg-St. Annen (117/76 e 16/77, EU:C:1977:160, n.º 7). V., também, artigo 20.º da Carta.

12 V. Acórdão de 2 de outubro de 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, n.º 31 e jurisprudência referida).

13 V. artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (JO 2006, L 204, p. 23).

14 V., nesse sentido, Acórdãos de 10 de julho de 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, n.ºs 23 a 25), e de 25 de abril de 2013, Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, n.º 36).

15 V. Acórdão de 19 de julho de 2017, Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, n.º 25 e jurisprudência aí referida).

b) Quanto à natureza alegadamente discriminatória das medidas em causa

46. Nas suas observações, o Governo austríaco salienta a importância da análise dos efeitos combinados das duas medidas em causa. Em seu entender, no que respeita a essas medidas, os condutores de veículos estrangeiros encontram-se numa situação menos favorável do que os proprietários de veículos nacionais.

47. Concordo com o Governo austríaco quando afirma que os proprietários de veículos nacionais são, na sua grande maioria, de nacionalidade alemã, enquanto os condutores de veículos estrangeiros são, na sua maioria, de nacionalidade de outros Estados-Membros. Assim, embora a legislação alemã em causa não crie qualquer discriminação expressa em razão da nacionalidade, se os argumentos apresentados pelo Governo austríaco fossem considerados procedentes, existiria uma discriminação indireta em razão da nacionalidade e, por conseguinte, uma violação do artigo 18.º TFUE.

48. No entanto, os argumentos invocados pelo Governo austríaco relativamente a uma diferença de tratamento injustificada são intrinsecamente incorretos no que toca à metodologia.

49. Em primeiro lugar, o elemento de comparação escolhido pelo Governo austríaco não é adequado. Os proprietários de veículos nacionais são utentes das estradas alemãs (e, por conseguinte, sujeitos à taxa de utilização da infraestrutura) e contribuintes alemães (uma vez que estão sujeitos ao imposto sobre os veículos automóveis). Em contrapartida, os condutores de veículos estrangeiros são contribuintes de outros Estados-Membros: enquanto tal, podem estar sujeitos a outros impostos ou encargos no seu respetivo país de residência, mas nunca terão de pagar o imposto alemão sobre os veículos automóveis.

50. Por conseguinte, os proprietários de veículos nacionais e os condutores de veículos estrangeiros são comparáveis no que respeita à utilização das autoestradas alemãs, mas não são comparáveis quando analisados à luz de ambas as medidas, o que implicaria considerá-los como utentes das autoestradas alemãs e como contribuintes. É por esta razão que existe um desfasamento na argumentação do Governo austríaco: por um lado, este insiste que as duas medidas devem ser analisadas em conjunto, mas, por outro, quando identifica o elemento de comparação, apenas tem em conta a comparabilidade dos dois grupos em relação à respetiva utilização das autoestradas alemãs.

51. A este respeito, o Governo austríaco baseia-se no Acórdão do Tribunal de Justiça no processo Comissão/Alemanha [16], com base no qual conclui que as duas categorias são comparáveis para efeitos do presente processo.

52. No entanto, não interpreto aquele acórdão nesse sentido. Esse processo tinha por objeto uma alegada violação do (atual) artigo 92.º TFUE [17]. Esta disposição é uma cláusula de *standstill* de âmbito mais amplo que o do artigo 18.º TFUE. O artigo 92.º TFUE não se limita a proibir medidas discriminatórias, mas também qualquer outra medida suscetível de afetar a relação de concorrência entre transportadores nacionais e transportadores estrangeiros. Por outras palavras, essa disposição também impede os Estados-Membros de eliminarem qualquer vantagem que a sua legislação possa conceder aos transportadores estrangeiros [18]. Por essa razão, o Tribunal de Justiça adotou, corretamente, uma perspetiva mais ampla ao abrigo do artigo 92.º TFUE. A mesma abordagem não pode contudo ser utilizada ao abrigo do artigo 18.º TFUE: uma vez que apenas medidas que discriminem direta ou indiretamente em razão da nacionalidade estão abrangidas por esta última disposição, os dois grupos alegadamente sujeitos a um tratamento diferenciado devem ser comparáveis no sentido estrito do termo.

16 Acórdão de 19 de maio de 1992, Comissão/Alemanha (C-195/90, a seguir «Acórdão Comissão/Alemanha», EU:C:1992:219).

17 No que diz respeito ao artigo 92.º TFUE, de um modo mais geral, v. n.os 134 a 152, *infra*.

18 Sobre este ponto, v. a análise nas Conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo Comissão/Alemanha (C-195/90, EU:C:1992:123, n.os 14 a 21).

53. Em segundo lugar, e independentemente das considerações anteriores, quando apreciados à luz de ambas as medidas, os condutores de veículos estrangeiros não estão, e não podem estar em caso algum, numa situação *menos favorável* do que a dos proprietários de veículos nacionais. Para serem autorizados a conduzir nas autoestradas alemãs, os primeiros têm de pagar apenas a taxa de utilização da infraestrutura e não são obrigados a pagar a taxa anual: podem optar por uma vinheta de uma duração mais curta, em função das suas necessidades reais. Em contrapartida, para serem autorizados a conduzir nas autoestradas alemãs, os proprietários de veículos nacionais são obrigados, por lei, a pagar tanto uma taxa de utilização da infraestrutura como um imposto sobre os veículos automóveis. Além disso, independentemente da utilização efetiva que façam das autoestradas locais, os proprietários de veículos matriculados na Alemanha são obrigados a pagar a taxa de utilização da infraestrutura no montante devido para a vinheta anual.

54. Por conseguinte, quando ambas as medidas são consideradas em conjunto – como o Governo austríaco pede ao Tribunal de Justiça para fazer – não há manifestamente um tratamento menos favorável dos condutores estrangeiros: qualquer veículo matriculado noutro Estado-Membro que seja utilizado nas autoestradas alemãs pagará sempre às autoridades alemãs, para ser autorizado a utilizar as mesmas, um montante inferior ao que paga o proprietário de um mesmo modelo de veículo matriculado na Alemanha.

55. É verdade que o montante do imposto sobre os veículos automóveis a pagar pelos proprietários de veículos nacionais será mais baixo do que anteriormente graças ao desagravamento fiscal. No entanto, mesmo que o desagravamento fiscal tivesse o efeito de «redução a zero» do imposto sobre os veículos automóveis (o que não é o caso), qualquer condutor estrangeiro seria obrigado a pagar, pela utilização das autoestradas alemãs, um montante que corresponde, no máximo, ao que teria de ser pago pelos proprietários de veículos nacionais [19].

56. Parece quase desnecessário salientar que não existe qualquer tratamento desfavorável, mesmo quando as medidas são analisadas separadamente. Em primeiro lugar, o montante da taxa de utilização da infraestrutura é aplicável a qualquer condutor de forma indistinta. Quando muito, os condutores de veículos estrangeiros são tratados de forma mais favorável: conforme referido no n.º 53 *supra*, ao contrário dos proprietários dos veículos nacionais, esses têm três opções em relação à duração – e daí o custo – da vinheta a adquirir.

57. Em segundo lugar, é paradoxal argumentar que o desagravamento fiscal só favorece os proprietários de veículos nacionais. Claramente, não pode haver um desagravamento fiscal sem que em primeiro lugar exista um imposto. Além disso, pode ser útil salientar novamente que os condutores de veículos estrangeiros não estão, por definição, sujeitos ao imposto sobre os veículos automóveis na Alemanha. Os veículos estrangeiros podem estar sujeitos a um imposto semelhante no Estado-Membro em que estão matriculados e o montante devido pode ser superior ou inferior ao que é pago pelos proprietários de veículos nacionais comparáveis. No entanto, essa é a consequência inevitável do facto de os impostos sobre os veículos automóveis não estarem harmonizados ao nível da União.

58. Em conclusão, o Governo austríaco não foi convincente em relação a dois princípios básicos em matéria de discriminação: por um lado, os dois grupos de pessoas que comparou não estão, no que diz respeito às medidas criticadas por esse Governo, numa situação comparável. Por outro lado, o Governo austríaco não indicou qualquer tratamento menos favorável que as medidas em causa pudessem conceder aos condutores de veículos estrangeiros.

19 *A fortiori*, o facto de os proprietários de veículos Euro 6 usufruírem de um desagravamento fiscal de um montante mais elevado do que o montante que pagam pela vinheta anual é irrelevante neste contexto.

c) Observações adicionais

59. O caráter errado dos argumentos apresentados pelo Governo austríaco torna-se ainda mais evidente se se considerarem as consequências jurídicas que resultariam de uma conclusão segundo a qual as medidas em causa dão origem a uma discriminação indireta em razão da nacionalidade. Em especial, de que forma a República Federal da Alemanha iria restabelecer a conformidade com o artigo 18.º TFUE?

60. Em primeiro lugar, o Governo austríaco não alegou que as autoridades alemãs seriam obrigadas a revogar a taxa de utilização da infraestrutura a fim de permitir que tanto os utentes nacionais como estrangeiros das autoestradas alemãs pudessem continuar a utilizá-las gratuitamente. Com efeito, tal teria sido um estranho argumento: o artigo 18.º TFUE não pode ser interpretado no sentido de que proíbe os Estados-Membros de adotarem ou manterem um sistema que exige que todos os utentes das autoestradas (independentemente da sua nacionalidade ou local de residência) paguem um imposto com base na duração da utilização ou uma portagem com base na duração do trajeto. De facto, vários Estados-Membros têm esse sistema em vigor tanto para veículos comerciais como para veículos ligeiros de passageiros, incluindo países vizinhos como a França, a Polónia, e – ironicamente – a própria Áustria.

61. Não vejo qualquer argumento jurídico válido que justifique a opinião de que os Estados-Membros que, até à data, tenham decidido deixar todos os condutores utilizar as suas autoestradas gratuitamente estarão sempre «presos» à sua escolha inicial, e que, por conseguinte, não estão autorizados a adotar um sistema de taxas semelhante ao que outros Estados-Membros tiveram durante muitos anos. Essa seria uma interpretação irrazoável (e possivelmente até perversa) do artigo 18.º TFUE: em vez de evitar uma discriminação em detrimento dos não nacionais, imporia, *de facto*, uma discriminação inversa contra os cidadãos nacionais. Com efeito, no caso em apreço, isso significaria que os contribuintes alemães teriam de continuar a financiar sozinhos a rede de autoestradas.

62. Parece-me evidente que as autoridades dos Estados-Membros são, em princípio, livres de decidir se a utilização de certas infraestruturas deve ser gratuita ou se, pelo contrário, deve ser sujeita a uma taxa de utilização. Isso é, fundamentalmente, uma opção política e, como tal, é da competência das autoridades dos Estados-Membros. É por esta razão que a União Europeia está dotada de infraestruturas que são, em certa medida, semelhantes ou equivalentes, mas que nalguns casos estão sujeitas a uma taxa de utilização enquanto noutros casos não. Para além das autoestradas, outras infraestruturas de transportes (tais como pontes e túneis rodoviários [20]) dão-nos muitos exemplos dessas duas abordagens coexistentes. No entanto, *mutatis mutandis*, essa lógica é aplicável a qualquer outro tipo de infraestrutura pública, que as pessoas possam visitar ou utilizar para outros fins, relacionados, por exemplo, com a cultura, o turismo ou a religião [21].

63. Na ausência de regras específicas da União na matéria, e desde que nenhum princípio ou disposição do direito da União seja violado, não cabe à União Europeia rever a escolha das autoridades nacionais quanto à questão de saber se as infraestruturas nacionais devem ser financiadas pelos contribuintes ou pelos efetivos utentes. As regras da União não oferecem qualquer garantia aos cidadãos da União de que, no exercício da sua liberdade de circulação, o exercício de uma atividade económica no Estado-Membro de destino será neutro em termos de tributação ou de aplicação de

20 Por exemplo, a utilização da Ponte Vasco da Gama em Portugal, bem como a ponte de Öresund entre a Suécia e a Dinamarca está sujeita a uma portagem, mas a utilização da «Ponte das correntes Széchenyi» em Budapeste não. Do mesmo modo, a utilização do túnel rodoviário de Arlberg na Áustria e do túnel rodoviário de Fréjus entre a Itália e a França está sujeita a uma portagem, mas a utilização do túnel de Gran Sasso em Itália não.

21 Por exemplo, a cúpula de Reichstag em Berlim, o museu Britânico em Londres, a Catedral de Notre-Dame, o Panteão de Roma e os jardins de Schönbrunn em Viena podem ser visitados gratuitamente enquanto uma visita ao museu Van Gogh em Amesterdão, à Acrópole de Atenas, ao museu del Prado em Madrid ou à basílica de São Marcos em Veneza está normalmente sujeita a uma taxa.

outros encargos. Daí resulta que, em princípio, uma eventual desvantagem, em comparação com a situação em que esse cidadão exercia a sua atividade económica no seu Estado-Membro de origem, não é contrária ao artigo 18.º TFUE, desde que essa legislação não coloque em desvantagem esse cidadão relativamente aos cidadãos que residem no Estado-Membro de destino [22].

64. Também não é fácil de perceber porque é que as autoridades alemãs seriam obrigadas a revogar o desagravamento fiscal a fim de assegurar que os proprietários de veículos nacionais continuassem a pagar essa taxa ao nível anterior (e mais elevado). O imposto sobre os veículos automóveis é, essencialmente, um imposto sobre a propriedade. Assim, é um imposto direto cuja regulamentação está, em princípio, abrangida pela competência dos Estados-Membros. Só algumas disposições do direito da União dizem respeito esse tipo de impostos, conforme demonstrado pelo âmbito de aplicação muito limitado da Diretiva 83/182 [23].

65. Para mim, não é clara a razão pela qual o artigo 18.º TFUE impediria as autoridades alemãs de fixarem o imposto sobre os veículos automóveis a um nível que considerem o mais adequado à luz das circunstâncias que prevalecem no seu país num determinado momento. Como o Governo austríaco reconheceu na audiência, as autoridades alemãs têm o direito de revogar esse imposto na íntegra se considerarem oportuno, sem que se produzam efeitos discriminatórios. No entanto, será que isso não implica que essas autoridades têm, *a fortiori*, o direito de simplesmente reduzir o imposto sobre os veículos automóveis, se considerarem que a tributação global sobre determinados particulares é desproporcionada?

66. O Governo austríaco afirmou na audiência que não contestava que o estabelecimento de uma taxa de utilização da infraestrutura podia ser «compensado» por uma redução do imposto sobre os veículos automóveis [24]. Contudo, quando foi questionado pelo Tribunal de Justiça para esclarecer os tipos de redução de imposto que são, na sua perspetiva, aceitáveis, esse Governo teve dificuldades em dar uma resposta clara: com uma certa hesitação, indicou que uma diminuição do imposto igual para todos os contribuintes (em percentagem ou num montante fixo) em princípio deveria ser legítima.

67. Com efeito, na audiência, o Governo austríaco chegou a admitir que, se as autoridades alemãs tivessem adotado um desagravamento fiscal semelhante ao que está em causa no presente processo num momento diferente e sem o associar expressamente ao estabelecimento da taxa de utilização da infraestrutura, poderia não estar em causa uma questão de discriminação. Do mesmo modo, o Governo austríaco indicou que não teria ocorrido discriminação se as autoridades alemãs tivessem decidido reduzir outro imposto, não relacionado com a utilização de veículos, desde que o fizesse de forma coerente.

68. Neste contexto, contudo, não vejo qualquer diferença relevante, do ponto de vista jurídico, entre o desagravamento fiscal em causa e os desagravamentos considerados aceitáveis pelo Governo austríaco. Além disso, de um ponto de vista económico, o resultado produzido por todas essas medidas seria *grosso modo* equivalente. Alguns proprietários de veículos nacionais iriam pagar mais do que no âmbito da medida em curso e outros iriam pagar menos. Não obstante, nada mudaria para os condutores de veículos estrangeiros nem aliás para o orçamento da República Federal da Alemanha.

22 V., neste sentido, Acórdão de 15 de julho de 2004, Lindfors (C-365/02, EU:C:2004:449, n.º 34 e jurisprudência referida). Em termos mais gerais, v., também, Acórdão de 16 de janeiro de 2003, Comissão/Itália (C-388/01, EU:C:2003:30).

23 V. n.º 36, *supra*.

24 Sublinho que essa compensação é expressamente autorizada pelo artigo 7.º-K da Diretiva Eurovinheta. Embora não seja diretamente aplicável ao caso em apreço, esta disposição pode ser interpretada como uma expressão de um princípio que deve também ser válido na situação em causa no presente processo.

69. A este respeito, o Governo alemão foi muito explícito ao anunciar a sua intenção de manter a contribuição global a pagar pelos proprietários de veículos nacionais a um nível aceitável. Tenho de concordar com esses argumentos: o artigo 18.º TFUE não pode ser interpretado no sentido de que obriga as autoridades alemãs a impor uma tributação potencialmente desproporcionada dos proprietários de veículos nacionais apenas porque decidiram alterar o sistema de financiamento das autoestradas nacionais.

70. Neste contexto, é irrelevante que alguns políticos alemães tenham abertamente afirmado, durante uma campanha eleitoral, que pretendiam adotar um encargo para viajantes estrangeiros nas autoestradas alemãs. Essas declarações são possivelmente uma manifestação de – parafraseando uma conhecida citação – um espetro que tem assombrado a Europa nos últimos anos: o espetro do populismo e nacionalismo [25].

71. No entanto, a análise jurídica que o Tribunal de Justiça é chamado a efetuar no que diz respeito a medidas nacionais como as que estão em causa não pode basear-se em declarações de políticos. A intenção (real ou alegada) de membros do órgão legislativo nacional ou do governo não desempenha nenhum papel nesse contexto. Por um lado, não há necessidade de provar uma intenção discriminatória da parte do autor da medida para que seja considerado que essa medida viola o princípio da não discriminação [26]. Por outro lado, as declarações de funcionários públicos que chegam a reconhecer ou a sugerir uma violação do direito da União não bastam para estabelecer uma violação [27]: meras declarações não têm por efeito tornar o direito da União aplicável a situações a que objetivamente não se aplica [28].

72. Não é demais realçar que a avaliação da compatibilidade de uma medida nacional com os Tratados da União, no contexto de um processo por incumprimento, é uma questão objetiva [29]. Isso também é válido para as alegadas violações do princípio da não discriminação: a análise deve centrar-se nos efeitos da ação do autor e não na sua intenção subjetiva [30].

73. Em conclusão, os argumentos apresentados pelo Governo austríaco sobre estas questões são pouco convincentes. Dito de forma simples, as autoridades alemãs tinham o pleno direito de considerar, em primeiro lugar, que o custo da rede de autoestradas, até agora principalmente suportado pelos seus contribuintes [31], tinha de ser repartido equitativamente entre todos os utentes, incluindo os condutores de veículos estrangeiros. Em segundo lugar, os proprietários de veículos nacionais teriam sido objeto de um montante de tributação desproporcionado se tivessem sido sujeitos tanto à taxa de utilização da infraestrutura como ao imposto sobre os veículos automóveis.

74. À luz das considerações precedentes, e sem que seja necessário analisar os possíveis fundamentos invocados pela República Federal da Alemanha, proponho ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente o primeiro fundamento apresentado pela República da Áustria.

25 O leitor atento terá reconhecido uma citação da introdução da obra de 1848 «Manifesto do Partido Comunista», dos filósofos Karl Marx e Friedrich Engels. A referência original era, obviamente, ao comunismo. No entanto, de forma alguma insinuo que os dois fenómenos devam ser considerados semelhantes.

26 V., nesse sentido, Conclusões do advogado-geral W. Van Gerven nos processos apensos Jackson e Cresswell (C-63/91 e C-64/91, não publicados, EU:C:1992:212, n.os 15 e segs.).

27 V., nesse sentido, Acórdão de 4 de maio de 2017, Comissão/Reino Unido (C-502/15, não publicado, EU:C:2017:334, n.º 25 e jurisprudência referida).

28 V., nesse sentido, Acórdão de 16 de outubro de 2012, Hungria/Eslováquia (C-364/10, EU:C:2012:630, n.os 56 a 61).

29 V., por exemplo, Acórdão de 16 de setembro de 2004, Comissão/Espanha (C-227/01, EU:C:2004:528, n.º 58).

30 Na doutrina, com referências adicionais, v. Sanchez-Graells, A., «Assessing the Public Administration's Intention in EU Economic Law: Chasing Ghosts or Dressing Windows?», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2016, pp. 111 e 112.

31 Um sistema de portagens para veículos pesados de mercadorias já está em vigor.

B. Segundo fundamento da ação: discriminação indireta em razão da nacionalidade através da configuração da taxa de utilização da infraestrutura

1. Argumentos das partes

75. Com o seu segundo fundamento, a República da Áustria alega que a forma como a taxa de utilização da infraestrutura está concebida no que respeita às medidas de controlo e de execução é discriminatória.

76. A este respeito, o Governo austríaco salienta que a legislação nacional em causa distingue, em muitos aspetos, entre os veículos nacionais e os veículos matriculados no estrangeiro. Em especial, os poderes específicos de intervenção (controlos aleatórios, cobrança de uma caução, proibição de prosseguir viagem), previstos nos §§ 11, 12 e 14 da InfrAG, e a cobrança *a posteriori* da taxa de utilização da infraestrutura no montante da vinheta anual ou da diferença entre o montante já pago e o da vinheta anual aplicam-se principalmente ou apenas a veículos matriculados no estrangeiro. Além disso, a ameaça de aplicação de coimas, em conformidade com o § 14 da InfrAG, iria, na opinião do Governo austríaco, abranger na sua grande maioria os condutores estrangeiros. Em apoio dos seus argumentos acerca desta questão, o Governo austríaco remete, nomeadamente, para o acórdão do Tribunal de Justiça no processo Comissão/Itália [32].

77. Por sua vez, o Governo alemão salienta, em primeiro lugar, que a maior parte das regras relativas à execução e ao controlo do pagamento da taxa de utilização da infraestrutura previstas nos §§ 11, 12 e 14 da InfrAG são indistintamente aplicáveis a todos os condutores. Apenas a cobrança de uma caução, nos termos do § 11, n.º 7, da InfrAG, se aplica apenas aos condutores de veículos estrangeiros. No entanto, tal medida é – na opinião desse Governo – justificada uma vez que a cobrança dos montantes devidos pela vinheta e pela eventual coima é mais difícil de executar no estrangeiro. Em todo o caso, o Governo alemão insiste que o § 11, n.º 7, da InfrAG permite, mas não exige, que as autoridades solicitem uma caução. Por último, o Governo alemão considera que a cobrança *a posteriori* da taxa de utilização da infraestrutura pelo montante da vinheta anual ou pela diferença entre o montante já pago e o da vinheta anual não dá origem a qualquer discriminação, na medida em que os proprietários de veículos nacionais pagam sempre a vinheta anual.

2. Análise

78. Desde logo, recordo que, no âmbito de uma ação por incumprimento, cabe ao requerente demonstrar a existência do alegado incumprimento, fornecendo ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação, por este, da existência desse incumprimento. Para esse efeito, o requerente não se pode basear em qualquer presunção [33].

79. À luz deste princípio, e pelas razões explicadas a seguir, considero que a República da Áustria não cumpriu o seu ónus da prova de que a conceção da taxa de utilização da infraestrutura dá origem, no que diz respeito às medidas de controlo e de execução, a uma discriminação indireta em razão da nacionalidade [34].

32 Acórdão de 19 de março de 2002 (C-224/00, a seguir «Acórdão Comissão/Itália», EU:C:2002:185).

33 V., nesse sentido, Acórdão de 26 de abril de 2018, Comissão/Bulgária (C-97/17, EU:C:2018:285, n.º 69 e jurisprudência referida).

34 Na audiência, o Governo austríaco defendeu também que existe um outro motivo pelo qual a taxa de utilização da infraestrutura é, devido à sua conceção, discriminatória. O referido Governo alegou que, à luz das diferentes formas em que é paga, a taxa de utilização da infraestrutura deve ser considerada como dando lugar, na prática, a duas medidas distintas: um imposto para os proprietários de veículos nacionais e uma taxa de utilização para os condutores de veículos estrangeiros. No entanto, esse argumento não foi claramente explicado nem expressamente incluído no respetivo pedido. Assim, considero-o manifestamente inadmissível.

a) Verificações, proibição de prosseguir viagem e sanções administrativas

80. Em primeiro lugar, não vejo qualquer elemento nos autos que possa pôr em causa o facto de que, como sustenta o Governo alemão, os controlos aleatórios a efetuar *in loco*, bem como a proibição de prosseguir viagem e a sanção administrativa que podem ser aplicados em caso de violação da obrigação de pagamento da taxa de utilização da infraestrutura, são indistintamente aplicáveis a todos os veículos que circulam na rede de autoestradas alemãs. A redação das disposições pertinentes da InfraAG é neutra a este respeito e não consigo encontrar qualquer outra base textual em apoio das alegações apresentadas pelo Governo austríaco.

81. O Governo alemão explicou ainda que a maior parte das medidas de controlo e de execução (incluindo as sanções) podem muito bem aplicar-se aos proprietários de veículos nacionais. O facto de, no que diz respeito a esses veículos, a taxa de utilização da infraestrutura ser paga antecipadamente não exclui, *a priori*, eventuais infrações. A título de exemplo, o § 2 da InfrAG prevê algumas exceções à obrigação de pagar a taxa de utilização da infraestrutura. Por conseguinte, haverá controlos destinados a garantir que essas exceções não são invocadas de forma errada ou abusiva pelos proprietários de veículos nacionais: no caso de uma violação, a proibição de prosseguir viagem e a sanção administrativa também lhes pode ser aplicada.

82. O Governo austríaco não contestou estas afirmações. Além disso, dado que a maioria dos veículos que utilizam as autoestradas alemãs está, na sua maioria, matriculada na Alemanha, duvido que a hipótese apresentada pelo Governo austríaco de que, embora formuladas de forma neutra, as disposições em matéria de controlos e execuções são, na prática, dirigidas sobretudo a condutores de veículos estrangeiros, possa ser irrefletidamente aceite pelo Tribunal de Justiça. O Governo austríaco não apresentou qualquer prova que possa corroborar as suas alegações quanto a esta questão (como, por exemplo, decisões ou orientações internas emitidas pelas autoridades administrativas, estudos ou dados estatísticos).

83. De qualquer forma, mesmo que fosse verdade que, tendo em conta a forma como a taxa de utilização da infraestrutura está concebida, as medidas de controlo e de execução incidiriam mais, em termos proporcionais, sobre os condutores estrangeiros do que sobre os nacionais, isso não poderia, por si só, implicar necessariamente uma discriminação em razão da nacionalidade. Tal seria simplesmente uma consequência inevitável do facto de o pagamento antecipado da taxa ser exigido a todos os proprietários de veículos nacionais, enquanto o seu pagamento apenas é exigido aos condutores de veículos estrangeiros quando entram na rede de autoestradas alemãs.

84. Também sobre esta questão, é difícil acompanhar a lógica dos argumentos apresentados pelo Governo austríaco. É quase como se esse Governo sugerisse que, devido ao facto de uma violação da legislação nacional em causa ser provavelmente mais difícil para os proprietários de veículos nacionais do que para os condutores de veículos estrangeiros, as autoridades alemãs teriam de, no que respeita a estes últimos, evitar a realização de controlos aleatórios ou impor medidas de execução. Este argumento é insustentável.

85. O Governo austríaco também não alegou, por exemplo, que as medidas de execução previstas na legislação nacional em causa são desproporcionadas e, por conseguinte, que podem dissuadir os nacionais dos outros Estados-Membros do exercício dos seus direitos de livre circulação [35].

35 Na falta de regras comuns aplicáveis para regular uma matéria específica, os Estados-Membros continuam a ser competentes para punir a violação de obrigações decorrentes da legislação nacional. No entanto, os Estados-Membros não podem aplicar uma sanção tão desproporcionada à gravidade da infração que se tornaria um entrave às liberdades consagradas nos Tratados. V., nesse sentido, Acórdãos de 7 de julho de 1976, Watson e Belmann (118/75, EU:C:1976:106, n.º 21), e de 29 de fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, n.º 36.

86. O Governo austríaco também não indicou o montante das eventuais sanções administrativas previstas para uma violação da obrigação de pagamento da taxa de utilização da infraestrutura. Por conseguinte, parece-me que o Tribunal de Justiça teria, em todo o caso, uma falta de informação necessária para efetuar uma verdadeira análise da proporcionalidade sobre esta questão.

b) Cobrança a posteriori *do montante exigido para uma vinheta anual*

87. O Governo austríaco alegou, contudo, que a cobrança *a posteriori* do montante exigido para adquirir uma vinheta anual é desproporcionada dado que o § 14 da InfrAG prevê uma sanção administrativa.

88. Este argumento não me parece convincente.

89. Em primeiro lugar, essas duas medidas são de natureza diferente e, em princípio, o facto de serem aplicadas cumulativamente não dá, por si só, origem a uma sanção desproporcionada. A obrigação de pagar uma vinheta não é uma sanção, mas apenas uma cobrança de um encargo não pago. Por sua vez, a sanção administrativa é a sanção que as autoridades podem legitimamente impor pela infração cometida pelo condutor. Parece-me evidente que, na presença de uma violação, as autoridades alemãs podem, ao mesmo tempo, cobrar o que era devido e aplicar uma sanção [36].

90. É certo que não se pode excluir que, na hipótese de uma sanção administrativa ser especialmente rigorosa, a combinação das duas medidas poderia, não obstante a infração, dar origem a um encargo financeiro insuportável para o condutor. No entanto, tal como referido no n.º 86, *supra*, o Governo austríaco não apresentou informações sobre o montante da sanção administrativa.

91. Em segundo lugar, o facto de o infrator ser obrigado a adquirir uma vinheta anual não me parece ser discriminatório nem desproporcionado. Por um lado, os proprietários de veículos nacionais são sempre obrigados a pagar o montante correspondente à vinheta anual. Não há, por conseguinte, qualquer tratamento menos favorável no que diz respeito aos condutores de veículos estrangeiros. Um condutor estrangeiro que não cumpra a obrigação de pagar a taxa de utilização da infraestrutura está, no máximo, a renunciar a um desagravamento que é normalmente concedido aos condutores de veículos estrangeiros (e só a estes): a possibilidade de optar por uma vinheta de uma duração mais curta a um preço inferior. Por outro lado, não considero que essa medida seja desproporcionada. Dada a natureza aleatória dos controlos, as autoridades que detetem uma violação da obrigação de compra de uma vinheta não têm, em geral, meios para saber durante quanto tempo o infrator utilizou ilicitamente a rede de autoestradas. Deste modo, considero que é razoável que o condutor seja obrigado a pagar o montante mais elevado possível em relação ao veículo conduzido [37].

c) Constituição de uma caução

92. Por último, em relação à obrigação, por parte do infrator, de prestar uma caução, deve observar-se que, certamente, essa medida pode parecer *prima facie* discriminatória na medida em que o § 11, n.º 7, da InfrAG só é aplicável em relação aos condutores de veículos estrangeiros.

93. Contudo, o tratamento diferenciado previsto nessa disposição não é, na minha opinião, contrário ao princípio consagrado no artigo 18.º TFUE. Com efeito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça, incluindo as decisões referidas pelo Governo austríaco, não apoia os argumentos invocados por este governo relativamente a esta questão.

36 V., por analogia, as Conclusões que apresentei no processo Vámos (C-566/16, EU:C:2017:895, n.os 57 e 58), confirmadas no Acórdão de 17 de maio de 2018, Vámos (EU:C:2018:321, n.º 42).

37 Na minha opinião, o caso é semelhante ao de um condutor que perde o bilhete recebido à entrada de uma autoestrada. Neste caso, o condutor está normalmente obrigado ao pagamento da portagem correspondente ao itinerário mais longo possível nessa autoestrada.

94. No seu Acórdão Comissão/Itália, o Tribunal de Justiça reconheceu que, em caso de infrações cometidas por condutores estrangeiros, o Estado-Membro não está, *a priori*, impedido de aplicar a esses condutores um tratamento diferenciado, desde que tal tratamento seja justificado por circunstâncias objetivas e proporcionadas ao objetivo prosseguido [38]. À luz desse princípio, o Tribunal de Justiça considerou que a inexistência de quaisquer convenções para assegurar a execução de uma decisão de um tribunal num Estado-Membro, diferente do Estado-Membro onde foi proferida, justifica objetivamente a diferença de tratamento entre infratores residentes e não residentes. A obrigação imposta a estes últimos de pagar um montante a título de caução foi considerada adequada para evitar que estes contornem uma sanção efetiva, declarando simplesmente que não autorizam a cobrança imediata da coima. O Tribunal constatou, não obstante, que o montante da caução não era proporcionado uma vez que ascendia ao dobro da sanção prevista em caso de pagamento imediato. Esse montante tinha por efeito incitar os condutores estrangeiros a renunciar ao seu direito, previsto na legislação em causa, a um período de tempo para decidir se pagavam ou contestavam a alegada infração perante as autoridades administrativas [39].

95. Este acórdão é, sublinho, coerente com uma série de outras decisões do Tribunal de Justiça. Por exemplo, no seu Acórdão Comissão/Espanha [40], o Tribunal de Justiça considerou que uma disposição que exigia que as sociedades estrangeiras constituíssem uma caução para realizar uma determinada atividade económica em Espanha era incompatível com as regras do Tratado em matéria de livre circulação. O Tribunal de Justiça declarou que essa norma era desproporcionada devido ao facto de não ser tida em conta qualquer caução que pudesse ter sido prestada pelas sociedades em causa no seu Estado-Membro de origem. No entanto, nesse acórdão estava subjacente a ideia de que, no estado atual do desenvolvimento dos mecanismos de cobrança transfronteiriça dos créditos e da execução das decisões estrangeiras no âmbito da União Europeia, uma medida menos restritiva poderia ter sido considerada compatível com o direito da União [41].

96. Mais recentemente, no Acórdão Čepelnik [42], o Tribunal de Justiça não declarou incompatível com o artigo 56.º TFUE uma norma nacional que impunha a constituição de uma caução em caso de suspeita de violação das leis laborais nacionais por um prestador de serviços estrangeiro por si só, mas apenas devido às suas características específicas. Não obstante o facto de a caução dever ser prestada pelo dono da obra, o montante efetivo da mesma podia exceder, mesmo de forma considerável, o montante que essa parte teria, em princípio, de pagar ao prestador de serviços. A caução também foi pedida de forma automática e incondicional, independentemente das circunstâncias individuais de cada prestador de serviços, apesar de ser óbvio que nem todos os fornecedores matriculados no estrangeiro se encontravam numa situação semelhante. Além disso, a sanção cujo pagamento a caução em causa se destinava a assegurar era particularmente grave, incluindo para infrações de pequena escala [43].

97. À luz desta jurisprudência, considero que a possibilidade de se exigir a constituição de uma caução, conforme definida no § 11, n.º 7, da InfrAG, não é, por si só, incompatível com o direito da União. É verdade que a República Federal da Alemanha e a República da Áustria são partes num acordo bilateral sobre a cooperação judicial e administrativa. No entanto, como observou o Governo alemão, a República Federal da Alemanha não tem convenções semelhantes em vigor com todos os Estados-Membros da União Europeia.

98. No entanto, a meu ver, para que essa medida seja conforme ao princípio da proporcionalidade, e, por conseguinte, compatível com o artigo 18.º TFUE, devem estar preenchidas duas condições.

38 V. n.º 20 do acórdão.

39 V. n.os 21 a 29 do acórdão.

40 Acórdão de 26 de janeiro de 2006 (C-514/03, EU:C:2006:63).

41 Ver n.os 41 a 44 do acórdão.

42 Acórdão de 13 de novembro de 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896).

43 Ver n.os 46 a 48 do acórdão. V., também, as minhas Conclusões no mesmo processo (EU:C:2018:311, n.os 100, 101 e 107).

99. Em primeiro lugar, a obrigação de prestar uma caução não deve ser automaticamente aplicada a cada infrator, mas apenas nos casos em que existam razões objetivas para crer que, se o montante devido pela vinheta e a sanção não forem pagos imediatamente, a autoridade pode considerar a sua cobrança futura impossível ou excessivamente difícil. Com efeito, o Tribunal de Justiça tem reconhecido repetidamente que a punição de infrações cometidas com veículos matriculados no estrangeiro pode implicar processos mais complexos e dispendiosos e, portanto, justificar uma legislação que preveja um tratamento diferenciado [44].

100. No entanto, a autoridade não pode presumir má-fé em cada condutor estrangeiro que não possa pagar o montante devido no local. Não se pode presumir que todos os condutores de veículos estrangeiros que tenham cometido uma infração poderão tentar tirar proveito das barreiras administrativas decorrentes da execução transfronteiriça das medidas de execução a fim de escaparem às suas responsabilidades [45].

101. Além disso, a execução transfronteiriça de sanções e de outras decisões administrativas tornou-se, nos últimos anos, bem menos onerosa e complexa para as autoridades dos Estados-Membros graças à adoção de alguns instrumentos da União, tais como, nomeadamente, a Decisão-Quadro 2005/214/JAI [46] e a Diretiva (EU) 2015/413 [47]. Além disso, conforme indicado pelo Governo austríaco, nalguns casos, as disposições de acordos de cooperação bilateral dos quais a República Federal da Alemanha faz parte também podem ser aplicáveis.

102. Por conseguinte, as autoridades dos Estados-Membros não podem ter o entendimento de que as medidas de execução transfronteiriças serão necessárias em todas as circunstâncias nem que essas medidas, se necessário, darão sempre origem a um encargo administrativo ou financeiro intolerável.

103. Relativamente a esta questão, o Governo alemão salienta que a redação do § 11, n.º 7, da InfrAG é clara na medida em que, caso seja detetada uma infração e o montante devido pelo infrator não seja pago imediatamente, *pode* ser exigida a prestação de uma caução, não existindo no entanto nenhuma *obrigação* de a impor. Neste contexto, esse Governo indica que as autoridades responsáveis pela aplicação dessa disposição são obviamente obrigadas a interpretá-la à luz do direito da União para evitar qualquer violação possível das regras do Tratado.

104. A este respeito, deve-se ter em conta que compete ao Tribunal de Justiça avaliar o âmbito das leis nacionais, regulamentos ou disposições administrativas conforme aplicadas na prática [48], à luz da interpretação que lhes é dada pelos órgãos jurisdicionais nacionais [49]. Não há nada nos elementos apresentados pela demandante ao Tribunal de Justiça que sugira que as autoridades administrativas e judiciais na República Federal da Alemanha, quando chamadas a interpretar e aplicar o § 11, n.º 7, da InfrAG, não o fariam à luz das normas relevantes da União a fim de assegurar a sua conformidade com o direito da União [50].

44 V. Conclusões da advogada-geral C. Stix-Hackl no processo Comissão/Itália (C-224/00, EU:C:2001:671, n.os 31 e segs. e jurisprudência referida).

45 V., nesse sentido, Acórdãos de 11 de março de 2004, de Lasteyrie du Saillant (C-9/02, EU:C:2004:138, n.os 51 e 52); de 9 de novembro de 2006, Comissão/Bélgica (C-433/04, EU:C:2006:702, n.os 35 a 38); de 7 de setembro de 2017, Eqiom e Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, n.º 31); e de 20 de dezembro de 2017, Deister Holding e Juhler Holding (C-504/16 e C-613/16, EU:C:2017:1009, n.º 61).

46 Decisão-Quadro do Conselho, de 24 de fevereiro de 2005, relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às sanções pecuniárias (JO 2005, L 76, p. 16).

47 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2015, que visa facilitar o intercâmbio transfronteiriço de informações sobre infrações às regras de trânsito relacionadas com a segurança rodoviária (JO 2015, L 68 p. 9).

48 V., por exemplo, Acórdão de 27 de novembro de 2003, Comissão/Finlândia (C-185/00, EU:C:2003:639, n.º 109).

49 V., por exemplo, Acórdão de 10 de julho de 1986, Comissão/Itália, 235/84 (EU:C:1986:303, n.º 14).

50 V., por analogia, Acórdão de 29 de maio de 1997, Comissão/Reino Unido (C-300/95, EU:C:1997:255, n.º 38).

105. Em segundo lugar, no meu entender, é necessário que o montante da garantia não seja fixado a um nível a que não tenha qualquer relação razoável com a infração cometida, ou que possa ter por efeito dissuadir os condutores de veículos estrangeiros do exercício dos seus direitos de livre circulação na Alemanha. A este respeito, assinalo que o montante da garantia é limitado aos montantes eventualmente devidos (a taxa devida pela vinheta e a sanção que pode ser aplicada), acrescido das despesas do procedimento administrativo.

106. Quanto a este ponto, os autos não contêm qualquer indicação sobre os montantes prováveis da sanção e das custas processuais. Na ausência de qualquer elemento concreto, o Tribunal de Justiça não pode simplesmente presumir que o montante global será necessariamente desproporcionado, como sugere o Governo austríaco.

107. Em conclusão, sou da opinião que o segundo fundamento também deve ser julgado improcedente.

C. Terceiro fundamento: violação dos artigos 34.º e 56.º TFUE

1. Argumentos das partes

108. A República da Áustria alega que as medidas controvertidas constituem restrições à livre circulação de mercadorias e à livre prestação de serviços, na medida em que tais medidas podem ter efeitos sobre o fornecimento transfronteiriço de mercadorias em veículos de peso inferior a 3,5 toneladas de peso total e sobre a prestação de serviços por não residentes ou mesmo a prestação de serviços a não residentes. O Governo austríaco alega, ainda, que essas restrições não podem ser justificadas.

109. Em primeiro lugar, a República Federal da Alemanha alega que a taxa de utilização da infraestrutura não constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na aceção do artigo 34.º TFUE. Nesse contexto, refere-se particularmente à decisão no processo Keck e Mithouard [51]. Além disso, o desagravamento fiscal – na perspetiva do Governo alemão – não tem uma componente transfronteiriça uma vez que afeta apenas os nacionais. Em segundo lugar, o Governo alemão contesta que a taxa de utilização da infraestrutura possa dar origem a uma violação da liberdade de prestação de serviços. Refere-se, a este propósito, ao Acórdão Mobistar and Belgacom Mobile [52].

2. Análise

110. Essencialmente, os argumentos apresentados pelo Governo austríaco dizem exclusivamente respeito à taxa de utilização da infraestrutura. De facto, não é nada evidente quais poderiam ser os efeitos transfronteiriços do desagravamento fiscal em causa. Esta medida apenas reduz o imposto que os proprietários de veículos nacionais têm de pagar. No entanto, tal imposto não é, nem pode ser, exigido aos proprietários dos veículos matriculados noutros Estados-Membros nem existe qualquer alegação de que o imposto sobre os veículos automóveis seja, de facto, discriminatório e de que, por conseguinte, viola o artigo 110.º TFUE [53].

51 Acórdão de 24 de novembro de 1993 (C-267/91 e C-268/91, a seguir «Acórdão Keck», EU:C:1993:905).

52 Acórdão de 8 de setembro de 2005 (C-544/03 e C-545/03, EU:C:2005:518).

53 O Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente que os artigos 34.º e 110.º TFUE se excluem mutuamente no respetivo âmbito de aplicação. Com efeito, é jurisprudência constante que o âmbito de aplicação do artigo 34.º TFUE não abrange os entraves ao comércio previstos noutras disposições específicas e que os entraves de natureza fiscal referidos no artigo 110.º TFUE não estão abrangidos pela proibição prevista no artigo 34.º TFUE (v., designadamente, Acórdão de 7 de abril de 2011, Tatu (C-402/09, EU:C:2011:219, n.º 33).

111. Assim, neste contexto, a minha análise centrar-se-á essencialmente na questão de saber se a taxa de utilização da infraestrutura viola os artigos 34.º e 56.º TFUE.

112. Antes disso, no entanto, impõe-se uma observação preliminar. Afirma-se frequentemente que quando uma medida nacional pode, *prima facie*, afetar duas ou mais liberdades do mercado interno, o Tribunal de Justiça pode analisar a compatibilidade da medida em causa apenas em relação à liberdade especialmente afetada, não se pronunciando assim sobre a compatibilidade com a(s) outra(s) liberdade(s) que se afiguram meramente secundárias [54].

113. Na minha opinião, essa abordagem – que se justifica sobretudo por motivos de economia processual – pode ser legítima no contexto de um processo prejudicial. Tenho mais dúvidas que deva ser seguida no âmbito das ações e recursos diretos, quando é pedido ao Tribunal de Justiça, em princípio, que se pronuncie sobre cada fundamento invocado pelo requerente. Em especial, parece-me que, no âmbito de uma ação por incumprimento, um fundamento de acusação só pode ser afastado se a alegada violação for uma consequência inevitável de uma violação já determinada pelo Tribunal de Justiça, ou se esse fundamento for invocado a título subsidiário em relação a um fundamento que foi considerado procedente [55].

114. Em todo o caso, à luz dos argumentos apresentados pela República da Áustria, não me parece que, no caso em apreço, o Tribunal de Justiça deva analisar a alegada violação sob o prisma das duas liberdades invocadas.

a) Livre circulação de mercadorias

115. Em substância, o Governo austríaco alega que a taxa de utilização da infraestrutura é uma medida de efeito equivalente que não pode ser justificada, em violação do artigo 34.º TFUE.

116. Importa desde logo ter em conta que, em conformidade com jurisprudência constante, todas as medidas que possam prejudicar, direta ou indiretamente, efetiva ou potencialmente, o comércio no âmbito da União Europeia devem ser consideradas como medidas de efeito equivalente na aceção do artigo 34.º TFUE [56]. Por conseguinte, obstáculos à livre circulação de mercadorias são consequência da aplicação, a mercadorias provenientes de outros Estados-Membros em que são legalmente produzidos e comercializados, de normas que preveem requisitos a serem preenchidos por essas mercadorias, que constituem medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas mesmo que essas normas se apliquem a todos os produtos sem distinção [57]. Em contrapartida, a aplicação aos produtos de disposições nacionais de outros Estados-Membros a restringir ou proibir determinadas modalidades de venda não é suficiente para prejudicar, direta ou indiretamente, efetiva ou potencialmente, o comércio entre Estados-Membros, na condição de que essas disposições se apliquem a todos os comerciantes relevantes, que estejam em vigor e que sejam não discriminatórias. [58]

117. Neste contexto, não concordo com o Governo alemão quando alega que a taxa de utilização da infraestrutura, na medida em que possa ter um efeito sobre a distribuição de mercadorias na Alemanha, deva ser considerada uma «modalidade de venda» na aceção da jurisprudência Keck.

54 V., neste sentido, Conclusões do advogado-geral H. Saugmandsgaard Øe no processo Comissão/Hungria (Usufruto sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2018:971, n.os 43 a 50).

55 V., por exemplo, Acórdãos de 30 de maio de 2006, Comissão/Irlanda (C-459/03, EU:C:2006:345, n.os 168 a 173), e de 20 de outubro de 2011, Comissão/França (C-549/09, EU:C:2011:672, n.º 48).

56 V., nomeadamente, Acórdãos de 11 de julho de 1974, Dassonville (8/74, a seguir «Acórdão Dassonville», EU:C:1974:82, n.º 5), e de 23 de dezembro de 2015, Scotch Whisky Association e o. (C-333/14, EU:C:2015:845, n.º 31).

57 V., nesse sentido, Acórdãos de 20 de fevereiro de 1979, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (120/78, a seguir «Acórdão Cassis de Dijon», EU:C:1979:42, n.os 6, 14 e 15), e de 10 de fevereiro de 2009, Comissão/Itália (C-110/05, a seguir «Acórdão Trailers», EU:C:2009:66, n.º 35).

58 V. Acórdãos Keck, n.os 16 e 17, e Trailers, n.º 36.

118. O conceito de modalidades de venda abrange apenas normas nacionais que digam respeito a «modalidades no âmbito das quais podem ser vendidos produtos» [59]. Por outras palavras, abrange medidas que regulam a forma como (por exemplo, quando, onde, como e por quem) podem ser comercializados os produtos [60]. Esse conceito não deve ser alargado para abranger normas que digam respeito à forma como as mercadorias podem ser *transportadas*. A experiência mostra que as modalidades de venda, desde que não sejam discriminatórias, geralmente não prejudicam o acesso de mercadorias importadas para o mercado de um Estado-Membro. Em contrapartida, limitar as condições em que podem ser transportadas mercadorias pode ter um efeito mais direto sobre o comércio transfronteiriço de mercadorias, tornando as importações e exportações técnica, económica e praticamente mais difíceis ou mesmo impossíveis. No meu entender, as normas nacionais em matéria de transporte não divergem, em determinados aspetos, das regras nacionais de utilização, às quais o Tribunal de Justiça recusou estender o princípio Keck [61]. Isso é confirmado em vários processos nos quais o Tribunal de Justiça analisou a compatibilidade de medidas nacionais que restringiam o transporte de mercadorias com o artigo 34.º TFUE, ao abrigo da jurisprudência tradicional Dassonville e Cassis de Dijon [62].

119. No entanto, isto não significa que a taxa de utilização da infraestrutura deve ser considerada uma medida de efeito equivalente.

120. Importa recordar, em primeiro lugar, que a República Federal da Alemanha já tem em vigor um sistema de portagem de autoestradas aplicável aos veículos com um peso igual ou superior a 3,5 toneladas. A taxa de utilização da infraestrutura, que é o objeto do presente processo, diz apenas respeito aos veículos com um peso inferior a 3,5 toneladas. A referida taxa diz respeito principalmente aos veículos ligeiros de passageiros, autocarros e camiões pequenos e – deve-se salientar novamente – é indistintamente aplicável aos veículos nacionais e estrangeiros.

121. No entanto, o Governo austríaco alega que certos produtos originários de outros Estados-Membros podem ser exportados para a Alemanha por meio de veículos ligeiros de passageiros ou de camiões pequenos e, consequentemente, o comércio transfronteiriço pode ser afetado.

122. É certo que não se pode excluir que certas mercadorias podem, por vezes, ser transportadas desde o seu local de produção, importação, armazenamento ou simplesmente de outro local em que são comercializados no estrangeiro, para a Alemanha, por meio de veículos ligeiros de passageiros ou de camiões pequenos. No entanto, isto não é suficiente para considerar que a taxa de utilização da infraestrutura é uma medida de efeito equivalente.

123. A este respeito, devo recordar que, numa série consistente de processos, o Tribunal de Justiça declarou que medidas nacionais cujos efeitos restritivos eram «demasiado insignificantes e aleatórios», «meramente especulativos» ou «demasiado aleatórios e indiretos» não violam o artigo 34.º TFUE [63]. Isso é especialmente verdade no que diz respeito a medidas que «não fazem qualquer distinção consoante a origem das mercadorias transportadas» e que «não têm por objeto regular as trocas comerciais de mercadorias com os outros Estados-Membros» [64].

59 V. Acórdão de 30 de abril de 2009, Fachverband der Buch-und Medienwirtschaft (C-531/07, EU:C:2009:276, n.º 20).

60 V. Acórdãos de 12 de novembro de 2015, Visnapuu (C-198/14, EU:C:2015:751), e de 21 de setembro de 2016, Etablissements Fr. Colruyt, C-221/15, EU:C:2016:704). V., também, as Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, n.ºs 20 e segs.).

61 V. Acórdão Trailers, n.ºs 37 e 56 e seguintes.

62 V., nomeadamente, Acórdãos de 12 de junho de 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333); de 15 de novembro de 2005, Comissão/Áustria (C-320/03, EU:C:2005:684); e de 21 de dezembro de 2011, Comissão/Áustria (C-28/09, EU:C:2011:854).

63 V., por exemplo, Acórdãos de 7 de março de 1990, Krantz (C-69/88, EU:C:1990:97, n.º 11); de 5 de outubro de 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, EU:C:1994:368, n.º 36); de 3 de dezembro de 1998, Bluhme (C-67/97, EU:C:1998:584, n.º 22); e de 26 de maio de 2005, Burmanjer e o. (C-20/03, EU:C:2005:307, n.º 31).

64 V. Acórdãos de 18 de junho de 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, n.º 31); de 14 de julho de 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, n.º 24); e de 5 de outubro de 1995, Centro Servizi Spediporto (C-96/94, EU:C:1995:308, n.º 41).

124. Este parece ser o caso no que diz respeito à taxa de utilização da infraestrutura em causa no presente processo, que não é de forma alguma uma medida destinada a regular o comércio: é aplicável indistintamente a todos os veículos em trânsito na rede de autoestradas alemãs, independentemente do objetivo comercial ou privado da viagem, da origem do veículo e das mercadorias eventualmente transportadas. O número de produtos importados que podem ser afetados é provavelmente modesto e o eventual aumento de preços destes produtos é ainda mais limitado, tendo em conta que a taxa de utilização da infraestrutura é suscetível de constituir uma fração especialmente pequena da totalidade das despesas de transporte.

125. Os autos não permitem, na minha opinião, uma conclusão diferente, atendendo principalmente ao facto de a República da Áustria não ter apresentado qualquer tipo de prova (estimativas, estudos, exemplos, etc.) no que respeita ao eventual impacto que a taxa de utilização da infraestrutura pode ter no comércio transfronteiriço. Na realidade, o Governo austríaco recorre ao Tribunal de Justiça no caso em apreço com base numa mera presunção, não obstante o facto de, enquanto demandante, ter o ónus da prova.

b) Liberdade de prestação de serviços

126. O Governo austríaco é da opinião que a taxa de utilização da infraestrutura também é contrária ao artigo 56.º TFUE na medida em que torna a circulação na Alemanha mais onerosa tanto para os prestadores de serviços estrangeiros como para os utentes nacionais.

127. A título preliminar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, todas as medidas que proíbem, impedem ou tornam menos atrativo o exercício da liberdade de prestação de serviços devem ser consideradas como restrições a essa liberdade. Além disso, o artigo 56.º TFUE confere direitos não só ao próprio prestador de serviços mas também ao destinatário desses serviços [65].

128. Contudo, o Tribunal de Justiça tem sistematicamente decidido que as medidas nacionais, cujo único efeito seja o de gerar custos suplementares para a prestação em causa e que afetam da mesma forma a prestação de serviços entre Estados-Membros e a prestação de serviços interna de um Estado-Membro, não costumam ser abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 56.º TFUE [66].

129. Pode ser esse o caso, nomeadamente, dos impostos e outros tipos de encargos que as autoridades nacionais possam introduzir no exercício das suas competências em matéria de fiscalidade ou de política económica. Desde que esses impostos e encargos não sejam direta ou indiretamente discriminatórios, e o seu montante seja modesto em relação à prestação de serviços em causa, não se pode considerar um dado adquirido que os mesmos sejam suscetíveis de entravar o acesso ao mercado do Estado-Membro em causa [67].

130. É certo que, no passado, os condutores de veículos de passageiros, autocarros ou camiões pequenos matriculados no estrangeiro podiam aceder à rede de autoestradas alemãs gratuitamente. No entanto, o Tribunal de Justiça afirmou reiteradamente que as disposições da União sobre liberdade de circulação não permitem que os comerciantes confiem na inexistência de quaisquer alterações legislativas [68]. Simples alterações de leis nacionais, desde que não sejam discriminatórias, ou meras

65 Acórdão de 13 de novembro de 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, n.ºs 37 e 38 e jurisprudência referida).

66 V., por exemplo, Acórdãos de 8 de setembro de 2005, Mobistar e Belgacom Mobile (C-544/03 e C-545/03, EU:C:2005:518, n.º 31); de 11 de junho de 2015, Berlington Hungary e o. (C-98/14, EU:C:2015:386, n.º 36); e de 22 de novembro de 2018, Vorarlberger Landes-und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, n.º 32).

67 V., nesse sentido, Acórdãos de 17 de fevereiro de 2005, Viacom Outdoor (C-134/03, EU:C:2005:94, n.ºs 37 a 39), e, por analogia, de 1 de junho de 2006, innoventif (C-453/04, EU:C:2006:361, n.ºs 37 a 40). V., também, Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Viacom Outdoor (C-134/03, EU:C:2004:676, n.ºs 58 a 67); e as minhas Conclusões no processo Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:442, n.ºs 26 a 29).

68 V. Acórdão de 11 de junho de 2015, Berlington Hungary e o. (C-98/14, EU:C:2015:386, n.º 78 e jurisprudência referida).

disparidades entre leis nacionais de vários Estados-Membros, sob reserva de que não dificultem o acesso ao mercado de um Estado-Membro, não são suficientes para desencadear a aplicação das normas do Tratado sobre liberdade de circulação, mesmo que tenham um impacto negativo na decisão dos comerciantes da União exercerem ou não os seus direitos de liberdade de circulação [69].

131. Neste contexto, e na falta de qualquer informação ou prova concreta apresentada pela demandante, o Tribunal de Justiça não deve simplesmente presumir que a criação de um encargo de um tipo e de um montante como o da taxa de utilização da infraestrutura em causa vai, inevitavelmente, dissuadir os prestadores de serviços estabelecidos no estrangeiro de prestarem serviços na Alemanha ou desencorajar as pessoas singulares residentes na Alemanha de viajar para o estrangeiro para um fim semelhante.

132. Tal como referido no n.º 124, *supra*, a taxa de utilização da infraestrutura é indistintamente aplicável a qualquer veículo em trânsito na rede de autoestradas alemãs, independentemente do objetivo privado ou comercial da viagem e da origem do veículo. Com base nas informações de que o Tribunal de Justiça dispõe, o custo da vinheta parece estar em consonância com os aplicáveis nos outros Estados-Membros da União Europeia (incluindo a República da Áustria) e dificilmente pode ser considerado desproporcionado em relação ao serviço recebido (o acesso ilimitado à rede de autoestradas alemãs). Os eventuais efeitos sobre a livre circulação de serviços afiguram-se, por conseguinte, incertos, ou, na melhor das hipóteses, indiretos. Por outras palavras, não existe nenhum elemento que possa indiciar um entrave ao acesso ao mercado.

133. À luz das considerações precedentes, não é necessário analisar os possíveis motivos da justificação invocada pelo Governo alemão.

D. Quarto fundamento: violação do artigo 92.º TFUE

1. Argumentos das partes

134. Com o seu quarto e último fundamento, a República da Áustria alega que as medidas controvertidas violam o artigo 92.º TFUE na medida em que se aplicam ao transporte comercial de autocarro ou de mercadorias com veículos automóveis de peso inferior a 3,5 toneladas. O Governo austríaco salienta que o artigo 92.º TFUE não prevê a possibilidade de justificação, pelo que o caráter discriminatório das medidas controvertidas em causa torna-as incompatíveis com essa disposição. Este Governo remete, nesse sentido, para o Acórdão Comissão/Alemanha.

135. Por sua vez, a República Federal da Alemanha considera este fundamento improcedente. O Governo alemão alega que o artigo 92.º TFUE não pode ser interpretado como sendo uma disposição tão ampla que impede qualquer alteração da legislação nacional que possa afetar o transporte rodoviário. O Governo alemão também assinala a adoção, após a prolação do acórdão no processo Comissão/Alemanha, de legislação substancial e, em especial, da Diretiva Eurovinheta. Os artigos 7.º, n.º 1, e 7.º-K desta diretiva autorizam expressamente medidas como as que estão em causa.

69 V., neste sentido, Acórdão de 29 de abril de 2004, Weigel (C-387/01, EU:C:2004:256, n.º 55). V., igualmente, Conclusões do advogado-geral A. Tizzano no processo CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187, n.º 58).

2. Análise

136. De acordo com o artigo 92.º TFUE «[e]nquanto não forem adotadas as disposições referidas no n.º 1 do artigo 91.º, e salvo adoção pelo Conselho, por unanimidade, de uma medida concedendo uma derrogação, nenhum dos Estados-Membros pode alterar as diversas disposições que regulem a matéria em 1 de janeiro de 1958, ou quanto aos Estados que aderem à União, à data da respetiva adesão, de tal modo que elas, nos seus efeitos diretos ou indiretos, se tornem, para os transportadores dos restantes Estados-Membros, menos favoráveis do que para os transportadores nacionais desse Estado.»

137. Por sua vez, o artigo 91.º, n.º 1, TFUE constitui a base para a adoção de medidas destinadas a pôr em prática a política comum de transportes e, em especial, as disposições que estabeleçam «regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais efetuados a partir de ou com destino ao território de um Estado-Membro, ou que atravessem o território de um ou mais Estados-Membros», «as condições em que os transportadores não residentes podem efetuar serviços de transporte num Estado-Membro», e «medidas que permitam aumentar a segurança dos transportes».

138. O artigo 92.º TFUE (ou os seus antecessores, inicialmente, o artigo 76.º CEE e, depois, o artigo 72.º CE) é uma disposição que raramente tem sido interpretada pelo Tribunal de Justiça e muito raramente aplicada pelo Conselho. Assim, o presente processo concede ao Tribunal de Justiça a oportunidade de clarificar o alcance e o sentido desta disposição.

139. Os transportes são objeto de uma política comum, o que implica a existência de regras específicas que podem, por vezes, derrogar ou, em todo o caso, ser diferentes das que regulam outras atividades. Existiam várias razões pelas quais os Estados-Membros consideraram que, quando estavam a ser redigidos os tratados comunitários, os transportes tinham determinadas peculiaridades que exigiam um conjunto específico de regras [70]. Foi considerado, nomeadamente, que existiam divergências significativas na forma como os serviços de transporte eram regulados ao nível dos Estados-Membros, um fator que, à luz da sensibilidade do objeto, exigia uma abordagem cuidadosa e gradual na definição de uma política comum [71].

140. É por esta razão que era importante, num primeiro momento, impedir que os Estados-Membros pusessem em causa esse processo mediante a adoção de novas regras que favorecessem os transportadores nacionais em relação aos transportadores estrangeiros. Isso iria, com efeito, aumentar as disparidades entre as diversas regulamentações dos Estados-Membros e seria contra o espírito da política futura. Em seguida, o artigo 76.º CEE (atual artigo 92.º TFUE) foi, assim, concebido especificamente para este fim: impor uma obrigação de *standstill* aos Estados-Membros até que a Comunidade (atualmente, União Europeia) adotasse regras comuns. A este respeito, importa não esquecer que atualmente, como então, a proibição geral das restrições à livre prestação de serviços na União Europeia, prevista no artigo 56.º TFUE (antigo artigo 59.º CEE) não é aplicável no domínio dos transportes nos termos do artigo 58.º, n.º 1, TFUE (antigo artigo 61.º, n.º 1, CEE).

141. Tendo em conta esse historial legislativo, os argumentos aduzidos pelo Governo austríaco em apoio de uma violação do artigo 92.º TFUE não são convincentes.

142. Para começar, o artigo 92.º TFUE já não é, provavelmente, aplicável no que respeita às medidas como as que estão em causa. Não é de admirar que essa disposição só muito raramente tenha sido aplicada no passado e que durante muito tempo não tenha sido aplicada de todo: o artigo 76.º CEE foi, desde o início, concebido como uma norma de caráter transitório cujo âmbito de aplicação iria diminuir progressivamente [72]. Na verdade, a redação da disposição indica expressamente que esta só se

70 V. Aussant, J., Fornasier, R., «La politique Commune des Transports», *in Commentaire Megret – Le Droit de la CEE*, Vol. 3, 2ª ed., 1990, pp. 195 a 197.

71 V., em termos gerais, Robert, J., «Dúvidas sobre a política comum de transportes», 1967, *Common Market Law Review*, vol. 5, p. 193 e segs.

72 V. Aussant, J., Fornasier, R., citados na nota 70 *supra*,, p. 216.

aplica «enquanto não forem adotadas as disposições referidas no artigo 91.º, n.º 1, [TFUE]». De facto, depois de terem sido estabelecidas regras comuns que abrangem todas as formas de transporte (aéreo, rodoviário, ferroviário, marítimo e fluvial), uma parte da doutrina questionou se essa disposição não se tinha tornado, em grande medida, obsoleta [73].

143. Esse é nomeadamente o caso, na minha opinião, do transporte rodoviário. De facto, surgiram várias medidas da União com o objetivo de estabelecer uma política comum nesse domínio, especialmente no final dos anos oitenta e no início dos anos noventa [74]. Ao longo desses anos, o legislador da União, com vista a implementar o (atual) artigo 91.º, n.º 1, TFUE, nomeadamente: permitiu que fossem livremente negociadas tarifas entre as partes contratantes para serem introduzidas em janeiro de 1990; suprimiu as quotas a partir de janeiro de 1993; introduziu uma autorização a nível comunitário para os transportadores rodoviários também a partir de janeiro de 1993; estabeleceu regras comuns para o transporte internacional de passageiros em autocarro; e introduziu operações de cabotagem para serem realizadas em diferentes fases [75].

144. Hoje em dia, como foi recentemente confirmado no Parecer 2/15, o domínio dos transportes rodoviários é amplamente coberto pela legislação da União [76]. Em especial, a legislação da União inclui regras comuns de acesso à profissão e ao mercado, estabelece requisitos mínimos para o tempo de trabalho, tempo de condução e tempo de descanso para o transporte rodoviário profissional e estabelece o mínimo dos impostos anuais dos veículos automóveis, bem como regras comuns para portagens e encargos de utilização para veículos pesados de mercadorias [77].

145. O último destes aspetos é particularmente relevante para o presente processo. Com efeito, a Diretiva Eurovinheta estabelece regras comuns em matéria de portagens baseadas na distância e encargos baseados no tempo de utilização (vinhetas) para os veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas. Essas regras estipulam que os custos de construção, exploração e desenvolvimento das infraestruturas podem ser financiados através de portagens e vinhetas aos utentes rodoviários.

146. Contudo, o legislador da União decidiu, por ora, limitar a aproximação das legislações dos Estados-Membros neste domínio apenas a veículos com peso superior a 3,5 toneladas [78]. O artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva Eurovinheta esclarece que, em determinadas condições, «os Estados-Membros podem manter ou introduzir portagens e/ou direitos de utilização na rede de rodoviária transeuropeia ou em determinados troços dessa rede, bem como em qualquer outro troço da sua rede de autoestradas que não faça parte da rede rodoviária transeuropeia». Os Estados-Membros têm, em princípio, o direito de «aplica[r] […] portagens e/ou direitos de utilização noutras infraestruturas, desde que a sua imposição nessas infraestruturas não discrimine negativamente o tráfego internacional

73 V., por exemplo, Grand, L., «Comment to Article 72 EC», *in* Pingel, I. (ed.), *Commentaire article par article des traités UE et CE, Paris*, 2.ª edição, Dalloz, 2010, pp. 667 e 668. Do mesmo modo, Balducci Romano, F., «Comment to Article 92 TFEU», *in* Curti Gialdino, C., *Codice dell'Unione Europea Operativo*, Simone, Nápoles, 2012, pp. 962 e 963.

74 O motivo reside no facto de, em meados da década de oitenta, o Parlamento ter intentado, com êxito, uma ação por omissão contra o Conselho por não ter criado uma política comum dos transportes (v. Acórdão de 22 de maio de 1985, Parlamento/Conselho, 13/83, EU:C:1985:220).

75 Respetivamente, o Regulamento (CEE) n.º 4058/89 do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, relativo à formação dos preços para o transporte rodoviário de mercadorias entre os Estados-Membros (JO 1989, L 390, p. 1); Regulamento (CEE) n.º 1841/88 do Conselho, de 21 de junho de 1988, que altera o Regulamento (CEE) n.º 3164/76 relativo ao contingente comunitário para os transportes rodoviários de mercadorias efetuados entre os Estados-Membros (JO 1988, L 163, p. 1); Regulamento (CEE) do Conselho n.º 881/92, de 26 de março de 1992, relativo ao acesso ao mercado dos transportes rodoviários de mercadorias na Comunidade efetuados a partir do ou com destino ao território de um Estado-Membro ou que atravessem o território de um ou vários Estados-Membros (JO 1992, L 95, p. 1); Regulamento (CEE) n.º 684/92 do Conselho, de 16 de março de 1992, que estabelece regras comuns para os transportes internacionais de passageiros em autocarro (JO 1992, L 74, p. 1); e Regulamento (CEE) n.º 3118/93 do Conselho, de 25 de outubro de 1993, que fixa as condições de admissão de transportadores não residentes aos transportes nacionais rodoviários de mercadorias num Estado-Membro (JO 1993, L 279, p. 1).

76 Parecer 2/15 (Acordo de Comércio Livre UE-Singapura), de 16 de maio de 2017 (EU:C:2017:376), n.ºs 204 a 212. V., também, Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no mesmo processo (EU:C:2016:992, n.ºs 260 a 267).

77 Para uma panorâmica relativamente recente da legislação existente com referências aos diversos instrumentos jurídicos atualmente em vigor, ver Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a situação do mercado do transporte rodoviário da União [COM(2014) 222 final, de 14 de abril de 2014].

78 V. considerando 5 da Diretiva Eurovinheta.

nem dela resultem distorções de concorrência entre operadores». Essa disposição deve ser lida no contexto do considerando 9 da Diretiva 2011/76/UE [79], nos termos da qual a diretiva «não obsta a que os Estados-Membros prevejam regras nacionais para a aplicação de imposições a utentes da rede rodoviária não abrangidos pela presente diretiva». Além disso, o artigo 7.º-K da Diretiva Eurovinheta autoriza expressamente os Estados-Membros que introduzam um sistema de portagens e/ou direitos de utilização das infraestruturas a preverem uma compensação adequada desses custos.

147. Não se pode de forma alguma argumentar – como é sugerido nas alegações do Governo austríaco – que, não obstante a rica legislação adotada pela União Europeia ao abrigo do artigo 91.º TFUE no domínio dos transportes rodoviários, e apesar das regras específicas estabelecidas na Diretiva Eurovinheta, nenhum Estado-Membro esteja autorizado a introduzir um sistema de portagens ou direitos de utilização da sua rede de autoestradas para os veículos não abrangidos pela Diretiva Eurovinheta enquanto o legislador da União não regule a questão. Nem que, quando um Estado-Membro o faça, não possa reduzir a tributação relativa as veículos automóveis para compensar os novos encargos.

148. Essa conclusão, além de dificilmente conciliável com a própria redação da Diretiva Eurovinheta, também iria contra dois princípios amplamente aceites da política de transportes da União: as despesas relativas à utilização de infraestruturas de transporte devem ser baseadas nos princípios do utilizador-pagador e do poluidor-pagador [80]. Esta conclusão também não seria lógica porque significaria que todos os Estados-Membros que tivessem criado tais sistemas depois de 1 de janeiro de 1958 (ou após a data da sua adesão à Comunidade/União) tinham violado, e continuaram a violar, o artigo 92.º TFUE.

149. Para fundamentar a sua alegação, o Governo austríaco remete para o Acórdão Comissão/Alemanha.

150. No entanto, considero que a conclusão a que chegou o Tribunal de Justiça no âmbito desse processo não pode ser facilmente transposta para o presente processo. Com efeito, o processo foi instaurado em 1990, numa altura em que a maior parte das medidas necessárias para a implementação de uma política comum no domínio dos transportes rodoviários não tinha sido adotada ou ainda não tinha sido transposta a nível nacional, incluindo – e tal é especialmente importante – a Diretiva Eurovinheta. No entanto, as «disposições referidas no artigo 91.º, n.º 1, [TFUE]» foram finalmente adotadas, incluindo normas específicas sobre a repartição dos custos das infraestruturas de transporte.

151. De qualquer forma, mesmo que o artigo 92.º TFUE fosse aplicável, o Governo austríaco não conseguiu explicar, muito menos apresentar qualquer elemento de prova, como é que uma medida que diz respeito apenas a veículos de peso inferior a 3,5 toneladas podia ter um impacto real sobre os transportadores estrangeiros. Também sobre esta questão, o referido Governo pretende essencialmente que o Tribunal de Justiça baseie a sua decisão numa presunção. No entanto, tal como referido no n.º 78, *supra*, no âmbito do processo previsto no artigo 259.º TFUE, o demandante é obrigado a provar os alegados incumprimentos, sem se fundar numa presunção.

152. Por todas estas razões, considero que o quarto fundamento também deve ser julgado improcedente.

79 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, 27 de setembro de 2011, que altera a Diretiva 1999/62/CE (JO 2011, L 269, p. 1).

80 V., por exemplo, o considerando 3 da Diretiva 2011/76; e Comissão Europeia, Livro Branco, Roteiro do Espaço Único Europeu dos Transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos [COM(2011) 144 final], n.º 58.

V. Despesas

153. Em conformidade com os artigos 138.º, n.º 1, e 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, entendo que a República da Áustria deve suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela República Federal da Alemanha, ao passo que o Reino da Dinamarca e o Reino dos Países Baixos deverão suportar as suas próprias despesas.

VI. Conclusão

154. À luz do exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que:

– A ação seja julgada improcedente.

– A República da Áustria seja condenada nas suas próprias despesas e nas despesas efetuadas pela República Federal da Alemanha.

– O Reino da Dinamarca e o Reino dos Países Baixos sejam condenados no pagamento das suas próprias despesas.