SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 21 de diciembre de 2011 *

En el asunto C-28/09,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 21 de enero de 2009,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. P. Oliver, la Sra. A. Alcover San Pedro y el Sr. B. Schima, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por:

República Italiana, representada inicialmente por la Sra. I. Bruni, y posteriormente por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. G. De Bellis, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

* Lengua de procedimiento: alemán.

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. C. Wissels, el Sr. Y. de Vries y la Sra. M. Noort, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

contra

República de Austria, representada por los Sres. E. Riedl, G. Eberhard y C. Ranacher, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. L. Schmutzhard y J. Thudium,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J. Malenovský, U. Lõhmus y la Sra. A. Prechal, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas (Ponente), E. Levits, A. Ó Caoimh y L. Bay Larsen, Jueces;

Abogado General: Sra. V. Trstenjak;
Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de octubre de 2010;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de diciembre de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su demanda la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 28 CE y 29 CE, al haber impuesto a los camiones de más de 7,5 toneladas que transportan determinadas mercancías la prohibición de circulación en un tramo de la autopista A 12 del Valle del Inn (Austria).

Marco jurídico

El Derecho de la Unión

2 La normativa de la Unión Europea relativa a la protección de la calidad del aire ambiente está constituida, en particular, por la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (DO L 296, p. 55), y por la Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de óxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (DO L 163, p. 41), en su versión modificada por la Decisión 2001/744/CE de la Comisión, de 17 de octubre de 2001 (DO L 278, p. 35) (en lo sucesivo, «Directiva 1999/30»). Según sus considerandos, ambas Directivas pretenden proteger el medio ambiente y la salud de las personas.

3 Dichas Directivas quedaron derogadas a partir del 11 de junio de 2010 por la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO L 152, p. 1), sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros en cuanto a los plazos de incorporación o aplicación de las referidas Directivas. No obstante, habida cuenta de la época de los hechos, estas últimas siguen siendo aplicables al presente litigio.

4 Conforme a su artículo 1, la Directiva 96/62 tiene como objetivo general definir los principios básicos de una estrategia común dirigida a:

— definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente en la Comunidad para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y para el medio ambiente en su conjunto;

— evaluar, basándose en métodos y criterios comunes, la calidad del aire ambiente en los Estados miembros;

— disponer de información adecuada sobre la calidad del aire ambiente y procurar que el público tenga conocimiento de la misma, entre otras cosas mediante umbrales de alerta, y

— mantener una buena calidad del aire ambiente y mejorarla en los demás casos.

5 El artículo 4 de la Directiva 96/62 prevé la definición por el Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión, de los valores límite de los contaminantes enumerados en el anexo I de dicha Directiva. En este anexo, titulado «Lista de los contaminantes atmosféricos que deben tenerse en cuenta en la evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente», figura en particular el dióxido de nitrógeno (Nº 2).

6 El artículo 7 de la Directiva 96/62 dispone:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar el respeto de los valores límite.

[…]

3. Los Estados miembros elaborarán planes de acción que indiquen las medidas que deban adoptarse a corto plazo en caso de riesgo de rebasamiento de los valores límite o de los umbrales de alerta, a fin de reducir el riesgo de rebasamiento y limitar su duración. Dichos planes podrán prever, según los casos, medidas de control y, cuando sea preciso, de [suspensión] de las actividades, incluido el tráfico automovilístico, que contribuyan al rebasamiento de los valores límite.»

7 Por otra parte, el artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62, prevé:

«En las zonas y aglomeraciones [en que los niveles de uno o más contaminantes rebasen el valor límite incrementado por el margen de exceso tolerado], los Estados miembros tomarán medidas para garantizar la elaboración o la aplicación de un plan o programa que permita regresar al valor límite dentro del plazo fijado.

Dicho plan o programa, que deberá estar a disposición del público, especificará al menos la información incluida en el anexo IV.»

8 Entre la información enunciada en el anexo IV citado está en particular la referida a la localización del rebasamiento, las principales fuentes de emisión responsables de la contaminación y las medidas existentes así como las medidas previstas.

9 La Directiva 1999/30 establece valores límite para el dióxido de nitrógeno. Según su cuarto considerando, esos valores constituyen requisitos mínimos, y de conformidad con el artículo 130 T del Tratado CE (posteriormente artículo 176 CE, tras su modificación), los Estados miembros podrán mantener y adoptar medidas de mayor protección.

10 A tenor del artículo 4 de la Directiva 1999/30, titulado «Dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno»:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las concentraciones de dióxido de nitrógeno y, en su caso, las concentraciones de óxidos de nitrógeno [...] en el aire ambiente, evaluadas con arreglo al artículo 7, no excedan de los valores límite fijados en la sección I del anexo II a partir de las fechas indicadas.

Los márgenes de tolerancia que se especifican en la sección I del anexo II se aplicarán de conformidad con el artículo 8 de la Directiva 96/62/CE.

2. El umbral de alerta para las concentraciones de dióxido de nitrógeno en el aire ambiente figura en la sección II del anexo II.»

11 Respecto al dióxido de nitrógeno, del anexo II, sección I, de la Directiva 1999/30 resulta que:

— el valor límite horario para la protección de la salud humana se establece en 200 μg/m^3 «que no podrán superarse en más de 18 ocasiones por año civil», incrementado en un porcentaje de rebasamiento decreciente hasta el 1 de enero de 2010;

— el valor límite anual para la protección de la salud humana se establece en 40 μg/m^3, incrementado también en el mismo porcentaje de rebasamiento decreciente hasta el 1 de enero de 2010, es decir, en 48 μg/m^3 para 2006, en 46 μg/m^3 para 2007, en 44 μg/m^3 para 2008 y en 42 μg/m^3 para 2009.

12 La normativa de la Unión establece límites máximos de emisión de contaminantes, en especial de las partículas y los óxidos de nitrógeno (NO_x), para los vehículos de motor nuevos vendidos en los Estados miembros. En cuanto a la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de motores de encendido por compresión destinados a la propulsión de vehículos, y a la emisión de gases contaminantes procedentes de motores de encendido por chispa alimentados con gas natural o gas licuado del petróleo destinados a la propulsión de vehículos, esas normas se recogen con las denominaciones Euro I, II, etc., mientras que se utiliza la forma Euro 0, 1, 2, etc., para las emisiones de turismos y de vehículos comerciales ligeros.

Derecho nacional

13 El Derecho austriaco se adaptó a lo dispuesto en las Directivas 96/62 y 1999/30, en especial, mediante la introducción de modificaciones en la Immissionsschutzgesetz-Luft (Ley sobre la protección del aire contra las contaminaciones, BGBl. I, 115/1997; en lo sucesivo, «IG-L»).

14 Con arreglo al artículo 3, apartado 1, de la IG-L, para la protección de la salud humana rigen en todo el territorio nacional los valores límite de emisiones previstos en los anexos 1 y 2 de la misma Ley. El anexo 1 establece un valor límite anual de emisiones de dióxido de nitrógeno de 30 μg/m^3. Además, el anexo 1 prevé un margen de exceso tolerado de 30 μg/m^3 que se va reduciendo gradualmente. Según esos datos, los valores límite de emisiones de dióxido de nitrógeno ascendían, *in fine,* en los años 2006 a 2009 a 40 μg/m^3, y en el año 2010 a 35 μg/m^3.

15 En aplicación del artículo 10 de la IG-L, en el plazo máximo de 24 meses desde el final del año en que se haya constatado una superación de un valor límite han de adoptarse medidas mediante reglamento. Entre las posibles medidas que se pueden adoptar están, conforme al artículo 16, apartado 1, número 4, de la misma Ley, las prohibiciones de circulación de vehículos.

16 El Landeshauptmann von Tirol (Ministro-Presidente del Tirol) aprobó el 17 de diciembre de 2007, con fundamento en las disposiciones de la IG-L, un reglamento por el que se prohíbe el transporte de ciertas mercancías en la autopista A 12 del Valle del Inn (prohibición sectorial de circulación) [Verordnung des Landeshauptmannes vom 17. Dezember 2007, mit der auf der A 12 Inntalautobahn der Transport bestimmter Güter verboten wird (Sektorales Fahrverbot-Verordnung), Landesgesetzblatt für Tirol, nº 92/2007) (en lo sucesivo, «reglamento controvertido»]. Este reglamento, que impone a los vehículos pesados de más de 7,5 toneladas que transporten ciertas mercancías una prohibición de circulación en un tramo de dicha autopista (en lo sucesivo, «prohibición sectorial de circulación»), entró en vigor el 1 de enero de 2008.

17 Conforme a su artículo 1, ese reglamento se propone reducir las emisiones de contaminantes causadas por las actividades humanas, y mejorar de ese modo la calidad del aire para proteger de forma duradera la salud humana, así como la fauna y la flora.

18 El artículo 2 del reglamento controvertido delimita una «zona de saneamiento» («Sanierungsgebiet»). Ésta comprende un tramo de 90 kilómetros de la autopista A 12, situado entre el municipio de Zirl (a unos 12 kilómetros al oeste de la ciudad de Innsbruck) y la frontera entre Alemania y Austria (a unos 78 kilómetros al este de la ciudad de Innsbruck), así como una franja de 100 metros a ambos lados de dicha autopista.

19 A tenor del artículo 3 del mismo reglamento:

«Se prohíbe la circulación por la autopista A 12, del Valle del Inn, en ambos sentidos entre el punto kilométrico 6,350, en el término municipal de Langkampfen, y el punto kilométrico 90,00, en el término municipal de Zirl, a los siguientes vehículos:

vehículos pesados o articulados con un peso máximo autorizado superior a 7,5 toneladas, y vehículos pesados con remolque en los que la suma de los pesos máximos autorizados de ambos vehículos exceda 7,5 toneladas, para el transporte de las siguientes mercancías:

a) desde el 2 de mayo de 2008 (“Primera fase”):

1. todos los residuos enumerados en la lista europea de los residuos contenida en la Decisión 2000/532/CE de la Comisión, [de 3 de mayo de 2000, que sustituye a la Decisión 94/3/CE por la que se establece una lista de residuos

de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos y a la Decisión 94/904/CE del Consejo por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos (DO L 226, p. 3)], en su versión modificada por la Decisión 2001/573/CE del Consejo, [de 23 de julio de 2001 (DO L 203, p. 18)].

2. piedras, tierras, escombros.

b) desde el 1 de enero de 2009 (“Segunda fase”):

1. madera en rollo y corcho;

2. minerales de hierro y otros;

3. vehículos a motor y remolques;

4. acero, con excepción del acero de armadura y de construcción para el suministro a obras;

5. mármol y travertino;

6. baldosas (cerámicas).»

20 El artículo 4 del reglamento controvertido excluye de la prohibición sectorial de circulación a determinados vehículos a motor, a saber, en particular los vehículos que se carguen o descarguen en la «zona principal» y los que se carguen y descarguen en la «zona ampliada», así como la utilización de vehículos a motor previa al transbordo ferroviario en dirección este hacia la estación de Hall o en dirección oeste hacia la estación de Wörgl, y la utilización de vehículos a motor posterior al transbordo ferroviario en dirección oeste desde la estación de Hall o en dirección este desde la estación de Wörgl.

21 Los distritos políticos de Imst, Innsbruck-Land, Innsbruck- Stadt, Kufstein y Schwaz están comprendidos en la «zona principal». La «zona ampliada» abarca en Austria los distritos políticos de Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte y Zell am See, en Alemania los de Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (incluida la ciudad) y Traunstein, y en Italia las comunidades de distritos de Eisacktal, Pustertal y Wipptal.

22 Ese mismo artículo remite a las excepciones previstas en la IG-L. De tal forma, se excluyen de la prohibición sectorial de circulación algunas categorías de vehículos, entre los que figuran los utilizados para el mantenimiento de las vías públicas y la recogida de basuras, así como para labores agrícolas y forestales. Esa Ley también establece que se pueden solicitar exenciones singulares para otros vehículos en razón de un interés público o de un interés privado importante.

23 Tras el término del plazo señalado en el dictamen motivado, a saber, el 8 de junio de 2008, el reglamento controvertido fue objeto de varias modificaciones.

24 La aplicación de la prohibición sectorial de circulación fue parcialmente aplazada. Se previó que en el sector situado al este de la ciudad de Innsbruck esa medida sólo se aplicaría desde el 1 de enero de 2009, además de al transporte de las mercancías ya anteriormente afectadas, a saber, los residuos, piedras, tierras y escombros, al transporte de madera en rollo y corcho y al de vehículos a motor y remolques. La prohibición sectorial de circulación no produjo efectos hasta el 1 de julio de 2009 (tercera fase) en lo que atañe al transporte de baldosas (cerámicas) y de acero, y hasta el 1 de julio de 2010 (cuarta fase) en lo referido al transporte de minerales de hierro y otros y de mármol y travertino.

25 En cuanto al sector situado al oeste de la ciudad de Innsbruck (Innsbruck-Zirl), la aplicación de la prohibición sectorial de circulación se aplazó hasta el 1 de enero de 2011 para la totalidad de las mercancías comprendidas en el reglamento controvertido.

26 Por último, se establecieron diversas excepciones en un decreto. Ésas se referían en especial a los convoyes de ayuda de organizaciones reconocidas y a los transportes militares.

Antecedentes del recurso

27 La autopista A 12, de unos 145 kilómetros de longitud, enlaza el municipio de Kufstein, situado al este de la ciudad de Innsbruck, con el municipio de Landeck, situado al oeste de esa misma ciudad. Desde 2002 se han registrado en esa autopista excesos sobre el valor límite anual para el dióxido de nitrógeno, fijado en el anexo II, sección I, de la Directiva 1999/30. Las concentraciones más altas de ese contaminante atmosférico se midieron en el punto de control de Vomp/Raststätte. Durante ese mismo año la concentración media anual registrada de dicho contaminante fue de 61 $\mu g/m^3$, en

tanto que en virtud de la referida sección I el valor límite anual, incrementado con el margen de exceso tolerado, se había fijado en 56 μg/m^3. En los años 2003 a 2008 se observaron excesos aún mayores. A modo de ejemplo, durante el año 2008 la concentración de dióxido de nitrógeno registrada en el punto de control referido fue de 66 μg/m^3, lo que representaba superar en un 50 % el valor límite fijado para ese año, incrementado con el margen de exceso tolerado, a saber, *in fine*, 44 μg/m^3. Los excesos sobre los valores límite establecidos para el dióxido de nitrógeno por la IG-L, incluidos los márgenes de exceso tolerados previstos por esa Ley, fueron aún mayores.

28 Con el fin de conseguir la observancia de los valores límite del dióxido de nitrógeno, las autoridades austriacas adoptaron varias medidas tendentes a reducir las emisiones específicas de los vehículos a motor y la densidad del tráfico por carretera.

29 El 1 de octubre de 2002 esas autoridades establecieron una prohibición temporal de circulación nocturna de vehículos pesados en un tramo de la autopista A 12. Posteriormente la prohibición temporal de circulación nocturna se prolongó, y a partir del 1 de junio de 2003 fue sustituida por una prohibición permanente de circulación nocturna, vigente durante todo el año, aplicable al transporte de mercancías por vehículos pesados de más de 7,5 toneladas.

30 El 27 de mayo de 2003 el Ministro-Presidente del Tirol aprobó un reglamento que prohibía a partir del 1 de agosto de 2003, y con duración indefinida, la circulación en un tramo de esa misma autopista, entre los municipios de Kundl y Ampass, de vehículos pesados de más de 7,5 toneladas que transportaran las mercancías enumeradas en el propio reglamento. Se trataba en particular del transporte de residuos, cereales, madera en rollo y corcho, minerales de hierro y otros, piedras, tierras, escombros, vehículos a motor, remolques y acero. Se exceptuaba de dicha prohibición, no obstante, el transporte de mercancías con origen o destino en la ciudad de Innsbruck y los distritos de Kufstein, Schwaz o Innsbruck-Land. Además, la prohibición sectorial de circulación no se aplicaba a ciertas categorías de vehículos, como los utilizados para

el mantenimiento de las vías públicas y la recogida de basuras, así como para labores agrícolas y forestales. Por último, se podían solicitar excepciones singulares para otros vehículos en razón de un interés público o de un interés privado importante. Esa medida debía aplicarse inmediatamente desde el 1 de agosto de 2003.

31 Al considerar que la prohibición establecida por ese reglamento constituía una restricción de la libre circulación de mercancías en el sentido de los artículos 28 CE y 29 CE, la Comisión interpuso el 24 de julio de 2003 un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 226 CE contra la República de Austria.

32 Tras haber ordenado con carácter cautelar a ese Estado miembro que suspendiera la ejecución de la referida prohibición, el Tribunal de Justicia declaró en su sentencia de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Austria (C-320/03, Rec. p. I-9871), que ese Estado miembro había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 28 CE y 29 CE, ya que el reglamento del que se trataba debía considerarse constitutivo de una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, que por su carácter desproporcionado no podía ser válidamente justificado por la protección de la calidad del aire.

33 A raíz de esa sentencia las autoridades austriacas prepararon nuevas medidas dirigidas a mejorar la calidad del aire en la autopista A 12. Desde el año 2006, se han puesto en práctica de forma progresiva un conjunto de medidas entre las cuales se encuentra la prohibición sectorial de circulación objeto del presente recurso.

34 De esa manera, desde el 1 de noviembre de 2006 al 30 de abril de 2007, se impuso una limitación de velocidad de 100 km/h en la autopista A 12, entre la frontera de Austria y Alemania, por un lado, y el municipio de Zirl, por otro. Durante el mes de de noviembre de 2007, esa medida temporal fue sustituida por una limitación variable de velocidad en función del nivel general de contaminación efectivamente medida y de factores meteorológicos (en lo sucesivo, «limitación variable de velocidad»).

35 Además, desde el 1 de enero de 2007 se estableció una prohibición de circulación de vehículos articulados y vehículos pesados con remolque de más de 7,5 toneladas que no se ajustaran a la norma Euro II entre los municipios de Zirl y Kufstein. Desde el 1 de noviembre de 2008 esa medida se aplica también a ese tipo de vehículos cuando no cumplan la norma Euro III. Desde el 1 de noviembre de 2009 se aplica una prohibición general de circulación a los vehículos pesados de más de 7,5 toneladas cuyas emisiones no se ajusten a la norma Euro II, en su conjunto.

36 Por último, a partir del 1 de enero de 2007 se amplió el ámbito de aplicación territorial de la prohibición de circulación nocturna de los vehículos pesados en un tramo de la autopista A 12. Se había previsto una excepción temporal para los vehículos pesados incluidos en las categorías Euro IV y Euro V, pero ésta se suprimió el 31 de octubre de 2009.

37 La prohibición sectorial de circulación y las demás medidas enumeradas en los apartados 34 a 36 de la presente sentencia forman parte de un plan elaborado por las autoridades austriacas, en virtud del artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62, para conseguir en el Land del Tirol la observancia del valor límite del dióxido de nitrógeno fijado en el anexo II, sección I, de la Directiva 1999/30.

El procedimiento administrativo previo

38 La prohibición sectorial de circulación prevista fue comunicada por la República de Austria a la Comisión el 11 de enero de 2007, conforme al procedimiento de consulta previa establecido en la Decisión del Consejo, de 21 de marzo de 1962, por la que se establece un procedimiento de examen y consulta previos para determinadas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas previstas por los Estados miembros en el sector de los transportes (DO 1962, 23, p. 720; EE 07/01, p. 54), en su versión

modificada por la Decisión 73/402/CEE del Consejo, de 22 de noviembre de 1973 (DO L 347, p. 48; EE 07/02, p. 10).

39 La Comisión emitió en respuesta un dictamen, el 20 de julio de 2007, en el que concluía que la prohibición sectorial de circulación, si llegara a ser adoptada, constituiría una restricción de la libre circulación de mercancías no conforme con las obligaciones derivadas de los artículos 28 CE y 29 CE.

40 Sin embargo, el reglamento controvertido fue adoptado el 17 de diciembre de 2007, y tras entrar en vigor el 1 de enero de 2008, la Comisión envió a la República de Austria, el 31 de enero de 2008, un escrito de requerimiento que confirmaba su criterio anterior e instaba a ese Estado miembro a presentar sus observaciones en un plazo de quince días desde la recepción de ese escrito.

41 En su respuesta de 15 de febrero de 2008 la República de Austria rebatió la imputación formulada por la Comisión. Según ese Estado miembro, la prohibición sectorial de circulación, tendente a mejorar la calidad del aire en la autopista A 12, tenía como objetivo orientar las mercancías que tienen «afinidad con el ferrocarril» hacia esta forma de transporte. Por tanto, esa prohibición no constituía una restricción de la libre circulación de mercancías, y en cualquier caso estaba justificada por los objetivos de protección de la salud y del medio ambiente. Además, ha de tenerse en cuenta la situación geográfica de Austria. El rápido crecimiento del transporte por carretera en la Unión ha originado una presión acrecentada sobre el medio ambiente en las vías alpinas y en su entorno inmediato.

42 Dado que esa respuesta no convenció a la Comisión, ésta envió el 8 de mayo de 2008 un dictamen motivado a ese Estado miembro por el que le instaba a tomar las medidas necesarias para atenerse al dictamen en un plazo de un mes desde su recepción.

43 La República de Austria respondió a ese dictamen motivado el 9 de junio de 2008, manteniendo su anterior posición. En un escrito complementario de 2 de diciembre de 2008 puso en conocimiento de la Comisión que la prohibición sectorial de circulación en el sector situado al oeste de la ciudad de Innsbruck no entraría en vigor hasta el 1 de enero de 2011.

44 No convencida por esas explicaciones, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

45 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 2009 se admitió la intervención de la República de Italia y del Reino de los Países Bajos en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

46 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 19 de agosto de 2009 se admitió la intervención del Reino de Dinamarca en apoyo de las pretensiones de la República de Austria. Como quiera que el Reino de Dinamarca informó al Tribunal de Justicia, en un escrito de 2 de marzo de 2010, de que desistía de su intervención, el Presidente del Tribunal de Justicia acordó mediante auto de 7 de mayo de 2010 que se tuviese por desistido a dicho Estado miembro como parte coadyuvante en el litigio.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

47 La República de Austria propone una excepción de inadmisibilidad contra la demanda de intervención del Reino de los Países Bajos. Afirma que este Estado miembro intenta ampliar el objeto del recurso al mantener que la prohibición sectorial de circulación constituye una discriminación indirecta porque no afecta al conjunto del tráfico de vehículos pesados sino sólo al tráfico de vehículos pesados de más de 7,5 toneladas.

48 La República de Austria propone también una excepción de inadmisibilidad contra la demanda de intervención de la República Italiana. Alega que ese último Estado expone un motivo nuevo al mencionar como medida alternativa a la prohibición sectorial de circulación, una medida que la Comisión no había planteado, a saber, la posibilidad de establecer una prohibición de circulación para los turismos y vehículos comerciales ligeros de menos de 7,5 toneladas en función de la categoría Euro a la que pertenezcan.

49 El Gobierno italiano se opuso a esta excepción de inadmisibilidad en la vista.

Apreciación del Tribunal de Justicia

50 Para apreciar el fundamento de las excepciones de inadmisibilidad propuestas contra las demandas de intervención, es necesario recordar que, según el artículo 40, párrafo cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las pretensiones de tales demandas no podrán tener otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes. Esta disposición no se opone, sin embargo, a que el coadyuvante formule alegaciones nuevas o distintas de las de la parte a la que apoya, siempre y cuando pretenda apoyar las pretensiones de esta parte (véanse en especial las sentencias de 23 de febrero de 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad, 30/59, Rec. p. 1; de 19 de noviembre de 1998, Reino Unido/Consejo, C-150/94, Rec. p. I-7235, apartado 36, y de 8 de julio de 2010, Comisión/Italia, C-334/08, Rec. p. I-6869, apartados 53 a 55).

51 Hay que observar que la alegación del Reino de los Países Bajos guarda relación con la imputación de la Comisión fundada en el carácter supuestamente discriminatorio de la prohibición sectorial de circulación. La alegación de la República Italiana se refiere al carácter supuestamente desproporcionado de dicha prohibición y más en particular a la imputación de que la República de Austria no examinó con atención la posibilidad de recurrir a medidas menos restrictivas de la libre circulación de mercancías.

52 Si bien es verdad que esas alegaciones implican argumentos diferentes a los de la Comisión, no lo es menos que se relacionan con imputaciones expuestas por ésta y que pretenden apoyar sus pretensiones. Tienen por objetivo contribuir al éxito del recurso por incumplimiento aportando más luz sobre el litigio (véase en ese sentido la sentencia de 27 de noviembre de 2003, Comisión/Finlandia, C-185/00, Rec. p. I-14189, apartado 92).

53 De ello resulta que deben desestimarse esas excepciones de inadmisibilidad.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

54 La Comisión destaca de entrada que no subestima en modo alguno los problemas ligados al tráfico transalpino. Reconoce también que desde 2002 se han comprobado en la autopista A 12 excesos sobre el valor límite para el dióxido de nitrógeno fijado en el anexo II, sección I, de la Directiva 1999/30, y que en tales circunstancias la Directiva 96/62 establecía una obligación de actuar a cargo de la República de Austria. Aunque la mayor parte de las medidas propuestas para mejorar la calidad del aire en la zona afectada habrían podido ser aprobadas, no deja de ser cierto que el reglamento controvertido no se ajusta al Derecho de la Unión.

55 Según la Comisión, la prohibición sectorial de circulación constituye una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas en el sentido de los artículos 28 CE y 29 CE, ya que obstaculiza la libre circulación de mercancías y en particular su libre tránsito.

56 Sobre ese aspecto, la circunstancia de que el reglamento controvertido forme parte de un conjunto de medidas adoptadas por las autoridades austriacas no incide en la existencia o inexistencia de una restricción del ejercicio de esa libertad, ya que toda medida nacional debe apreciarse de forma individualizada para determinar su conformidad con dichos artículos.

57 En el presente asunto se trata de una medida más radical que la que dio origen a la sentencia de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Austria, antes citada. En efecto, la aplicación de la referida prohibición no sólo afecta a la circulación en el «eje norte-sur» (el enlace Italia – Brenner – Innsbruck – Langkampfen – Alemania) y a la del

«eje noroeste» (el enlace Vorarlberg – Europa oriental), sino también a la circulación en el «eje suroeste» (el enlace Italia – Innsbruck – Vorarlberg/región del lago de Constanza). Según las estimaciones, al ponerse en práctica la primera fase de la prohibición sectorial de circulación, a partir del 2 de mayo de 2008, habrían debido ser afectados 35.000 trayectos por año realizados por vehículos pesados. A partir de la aplicación de la segunda fase, desde el 1 de enero de 2009, la medida de que se trata habría debido afectar a 200.000 trayectos por año, lo que representa el 7,3 % de la totalidad de los trayectos efectuados por vehículos pesados en la autopista A 12. Los efectos de esa medida se extienden a lo largo de unos 300 kilómetros de la red austriaca de vías rápidas.

58 La Comisión afirma que para asegurar el transporte de las mercancías afectadas por el reglamento controvertido es preciso recurrir al tráfico ferroviario o bien seguir itinerarios más largos, lo que genera gastos adicionales para los operadores interesados. Así pues, la prohibición sectorial de circulación produce repercusiones económicas importantes no sólo para el sector del transporte sino también para los fabricantes de las mercancías afectadas por ese reglamento, que han de soportar costes de transporte más altos, lo que perjudica su competitividad.

59 Según la Comisión, el reglamento controvertido es discriminatorio. Dado que el tráfico local y regional ha sido excluido del ámbito de aplicación de la prohibición sectorial de circulación, ésta afecta de facto de forma preponderante al tránsito internacional de mercancías. Además, existe el riesgo de que empresas de transporte que pueden beneficiarse del régimen de excepciones aprovechen las disposiciones de exención para ofrecer transportes por carretera a larga distancia, que ya no pueden ofrecer empresas establecidas fuera de esa región.

60 Por otro lado, dado que la prohibición sectorial de circulación no guarda relación directa con las emisiones generadas por los vehículos de transporte sino con las mercancías que éstos transporten, podría tener un efecto discriminatorio en el comercio

entre los Estados miembros. La Comisión señala que pueden verse afectados en especial el comercio de la madera y de los productos derivados de ésta y el comercio del mármol y del travertino.

61 Acerca de una posible justificación de la prohibición sectorial de circulación, la Comisión reconoce que esa prohibición puede contribuir a realizar el objetivo de protección del medio ambiente. Sin embargo, refuta la conformidad de esa medida con el principio de proporcionalidad.

62 La prohibición sectorial de circulación incurre en contradicciones internas, de forma tal que no se ha acreditado su adecuación al objetivo perseguido.

63 Según la Comisión, el objetivo principal del reglamento controvertido no es la reducción de las emisiones producidas por los vehículos a motor sino la del tráfico por carretera. Ahora bien, esta reducción sólo tiene incidencia indirecta en la calidad del aire.

64 Dado que la prohibición sectorial de circulación afecta a las mercancías que se transporten, y no directamente a las emisiones producidas por los vehículos de transporte, tiene la consecuencia de permitir la circulación de vehículos pesados más contaminantes que transporten mercancías no incluidas en el ámbito de aplicación de la prohibición, mientras que la circulación de los vehículos pesados menos contaminantes está prohibida cuando transportan baldosas de cerámica, por ejemplo.

65 Además, la opción de orientar las mercancías que tengan una «afinidad con el ferrocarril» hacia este modo de transporte no tiene en cuenta que la posibilidad de recurrir al modo de transporte ferroviario depende a menudo de diferentes parámetros

logísticos de la actividad de transporte, como el volumen que se ha de transportar. Por otra parte, ese criterio es demasiado vago y no cabe excluir que las mercancías a las que deba aplicarse tal prohibición sean seleccionadas de forma arbitraria o discriminatoria y que esa elección se amplíe después a otras categorías de productos.

66 Según la Comisión, las autoridades austriacas no han examinado todas las alternativas concebibles a la prohibición sectorial de circulación, ni han adoptado ninguna de ellas. Entre las diversas medidas que podrían restringir en menor grado la libre circulación de las mercancías está la sustitución de la limitación variable de velocidad por una limitación permanente de velocidad a 100 km/h.

67 El estudio del Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg, de 30 de noviembre de 2007 (en lo sucesivo, «estudio IFEU»), demuestra que una limitación permanente de velocidad a 100 km/h podría llevar a una reducción próxima al 7,5 % de las emisiones de dióxido de nitrógeno hasta el año 2010. En cuanto a los efectos de esa limitación en relación con los de la limitación variable de velocidad, según los cálculos presentados por las autoridades austriacas, la aplicación de esa última limitación permitiría reducir anualmente entre un 3,6 y un 3,8 % las emisiones de dióxido de nitrógeno en la zona afectada. La República de Austria reconoció en su respuesta al dictamen motivado que los efectos de la limitación variable de velocidad equivalen al 67 % de los efectos de la limitación permanente de velocidad a 100 km/h. De ello resulta que la sustitución de la limitación variable de velocidad por esa otra limitación permitiría lograr una reducción adicional del 1,8 % de esas emisiones, que es superior a los efectos de la prohibición sectorial de circulación, a saber, una reducción anual del 1,5 % de los referidos contaminantes atmosféricos.

68 En lo que se refiere al análisis de Ökoscience sobre los efectos en la calidad del aire de la aplicación de la limitación variable de velocidad entre noviembre de 2007 y octubre de 2008 (en lo sucesivo, «estudio Ökoscience»), que la República de Austria invoca

para demostrar que esa sustitución sólo permitiría conseguir una reducción anual adicional del 1,1 % de las emisiones de dióxido de nitrógeno, la Comisión alega que el citado análisis fue publicado el mes de marzo de 2009 y contiene información que sólo pudo conocerse una vez terminado el plazo fijado en el dictamen motivado, es decir, el 8 de junio de 2008.

69 Además, cabía pensar en ampliar la prohibición de circulación que afectaba a los vehículos pesados de algunas categorías Euro a los pertenecientes a otras categorías más avanzadas. La República de Austria se opuso a esa propuesta en su respuesta al dictamen motivado, afirmando que los vehículos pesados incluidos en la norma Euro IV emiten a menudo más dióxido de nitrógeno que los comprendidos en la norma Euro III. Aunque esa alegación se demostrara, no dejaría de ser cierto que una prohibición de circulación de los vehículos pesados pertenecientes a la categoría Euro III incitaría a numerosas empresas a cambiar de forma anticipada a la clase Euro V.

70 La Comisión también menciona la posibilidad de introducir medidas de control de la circulación, como la limitación de la frecuencia de paso a un cupo de vehículos, de establecer sistemas de peaje en función de la cantidad de contaminantes emitida por los vehículos y de modificar el impuesto sobre los hidrocarburos o los impuestos sobre el consumo a fin de incitar a la compra de vehículos equipados con un motor de gasolina.

71 La Comisión mantiene que antes de decidir la aplicación de la prohibición sectorial de circulación las autoridades austriacas no comprobaron la existencia de capacidad ferroviaria suficiente y apropiada que permitiera sustituir el transporte por carretera de las mercancías afectadas por su transporte ferroviario. La existencia de esa capacidad en el sector situado al oeste de la ciudad de Innsbruck no está demostrada en absoluto, ni tampoco en el sector situado al este de esa ciudad al tiempo de la puesta en práctica de la segunda fase de dicha prohibición.

72 Acerca de la posibilidad de recurrir a la carretera rodante («Rollende Landstrasse»), a saber, el modo de transporte en el que los vehículos pesados se transportan por vía férrea sólo en una parte del itinerario, esa alternativa existe únicamente en el sector situado al este de la ciudad de Innsbruck. En éste no ha sido posible asegurar más que una parte de los transportes de mercancías afectados por la puesta en práctica, el 1 de enero de 2009, de la segunda fase de la prohibición sectorial de circulación, según había sido inicialmente prevista. Aunque la capacidad de la carretera rodante era suficiente el 1 de enero de 2009, esto se debió solamente a las modificaciones realizadas por la República de Austria una vez transcurrido el plazo fijado en el dictamen motivado.

73 La alternativa del transporte combinado no acompañado sólo tiene interés desde un punto de vista económico y logístico en las distancias largas.

74 En lo referido a la posibilidad de recurrir a itinerarios alternativos, se observa que en las carreteras alternativas locales está prohibido el tráfico en tránsito, o bien no están adaptadas a los vehículos pesados. Así pues, los transportes en tránsito de vehículos pesados extranjeros afectados deberían desviarse hacia Suiza o bien hacia la ruta de los Tauern en Austria, lo que causaría un alargamiento considerable del recorrido. Además, habría que tener en cuenta los costes adicionales originados por las formalidades aduaneras suizas.

75 Finalmente, a falta de soluciones alternativas realistas que permitieran garantizar el transporte de las mercancías afectadas por el reglamento controvertido, los plazos previstos para la aplicación de la prohibición sectorial de circulación eran insuficientes para permitir de manera razonable que los operadores interesados se adapten a las nuevas circunstancias.

76 La necesidad de la prohibición sectorial de circulación en el sector situado al oeste de la ciudad de Innsbruck (Zirl-Innsbruck) no está acreditada, dado que no existe una evaluación suficiente que indique en qué grado está afectado ese sector. Además, no existe un análisis de impacto concreto que pueda demostrar el carácter apropiado y necesario de tal medida.

77 En cualquier caso, el hecho de que el reglamento controvertido se haya modificado varias veces tras el término del plazo fijado en el dictamen motivado demuestra que la República de Austria no ha analizado correctamente el carácter proporcionado de la prohibición sectorial de circulación.

78 El Reino de los Países Bajos mantiene en su escrito de formalización de la intervención que el reglamento controvertido constituye una discriminación indirecta. Éste afecta en mayor medida al tráfico en tránsito realizado por empresas extranjeras que al efectuado por las empresas austriacas, ya que no comprende todo el tráfico de vehículos pesados sino sólo el de vehículos pesados de más de 7,5 toneladas, que son lo que como regla general realizan el tráfico en tránsito, por un lado, y porque afecta a un eje viario esencial para esa clase de tráfico, por otro.

79 La República Italiana propugna como medida alternativa a la prohibición sectorial de circulación una prohibición de circulación para los turismos y los vehículos comerciales ligeros de menos de 7,5 toneladas en función de la clase Euro a la que pertenezcan. En cuanto a la alternativa propuesta por la Comisión, consistente en extender las prohibiciones de circulación impuestas a los vehículos pesados más antiguos a los pertenecientes a otras clases Euro más avanzadas, y más en particular a los pertenecientes a la clase Euro III, esa alternativa podría tener repercusiones económicas importantes para la economía de ese Estado miembro debido a la composición de la flota de camiones.

80 Además, los Estados coadyuvantes exponen los problemas derivados de la aplicación de la prohibición sectorial de circulación. Las alternativas ofrecidas por el transporte ferroviario y por los itinerarios sustitutivos no permiten satisfacer las necesidades de los operadores afectados. La República Italiana insiste en particular en la carga administrativa y económica adicional que originaría un transporte de mercancías a través de Suiza.

81 La República de Austria niega la existencia de una restricción de la libre circulación de mercancías en el sentido de los artículos 28 CE y 29 CE.

82 En lo que atañe al marco fáctico, ese Estado miembro alega que, a pesar de las medidas dirigidas a mejorar la calidad del aire ambiente en el Land del Tirol, la concentración de dióxido de nitrógeno en la autopista A 12 supera con claridad los valores límite anuales fijados en el anexo II, sección I, de la Directiva 1999/30, incrementados con el margen de exceso tolerado. La situación se agrava a causa de la evolución degresiva de ese margen. Cerca del 60 % de las emisiones de dióxido de nitrógeno en esa autopista son atribuibles a los vehículos pesados. Así pues, el transporte por carretera de mercancías constituye la principal fuente de emisiones de ese contaminante atmosférico en la zona afectada.

83 La República de Austria pone de relieve que la Directiva 96/62, puesta en relación con la Directiva 1999/30, impone en caso de superación del valor límite anual de dióxido de nitrógeno una obligación de actuar por parte del Estado miembro interesado. Además, las autoridades austriacas están obligadas a asegurar el respeto de la vida privada y familiar de los ciudadanos, protegido por el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y por el artículo 8, apartado 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, incluido el derecho a la protección contra los daños a la salud y a la calidad de vida. En el presente caso, la República de Austria considera que se ha encontrado un equilibrio justo entre los intereses concurrentes conforme a la jurisprudencia iniciada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 2003, Schmidberger (C-112/00, Rec. p. I-5659).

84 Ese Estado miembro sostiene que la conformidad del reglamento controvertido con el Derecho de la Unión no debe apreciarse de forma aislada sino en relación con el conjunto de medidas de las que forma parte. Para lograr una reducción tan importante y eficaz como fuera posible de las emisiones causadas por el tráfico por carretera era necesario un plan de conjunto que combinara diferentes medidas. Éstas no sólo se refieren a las emisiones específicas de los vehículos a motor sino también a la densidad del tráfico por carretera. La puesta en práctica de ese plan permitía reducir considerablemente la contaminación causada por el dióxido de nitrógeno en la zona afectada y alcanzar durante el año 2010 una concentración media anual de cerca de 55 $\mu g/m^3$ de ese contaminante atmosférico en dicha zona. No obstante, pese a la adopción de ese plan, la concentración en el aire de ese contaminante atmosférico supera con amplitud el valor límite de 40 $\mu g/m^3$, fijado en el anexo II, sección I, de la Directiva 1999/30 en el citado año.

85 La prohibición sectorial de circulación, en su formulación final, es decir, tras la decisión de no incluir el transporte de cereales en su ámbito de aplicación, afecta a unos 194.000 trayectos de vehículos pesados por año, lo que representa el 6,6 % de la totalidad de los trayectos realizados por vehículos pesados en la autopista A 12. Esa prohibición no puede obstaculizar los intercambios de mercancías entre los Estados miembros sino que tan sólo obstaculiza la utilización de un modo de transporte en una vía de tránsito transalpino. Los trayectos de que se trata pueden efectuarse en parte transfiriendo el transporte por carretera de las mercancías afectadas por el reglamento controvertido al ferrocarril, y en parte siguiendo itinerarios sustitutivos.

86 Según la República de Austria, esa prohibición no ha causado consecuencias económicas importantes. Sus repercusiones son demasiado aleatorias e indirectas para que se puedan considerar aptas para obstaculizar el comercio entre los Estados miembros. En la práctica no se ha constatado ningún obstáculo a los intercambios de mercancías desde la implantación de la primera fase de dicha prohibición, el 2 de mayo de 2008.

87 En lo que se refiere al supuesto carácter discriminatorio del reglamento controvertido, la elección de las mercancías afectadas por éste se realizó en función de criterios objetivos y no discriminatorios.

88 La excepción aplicable al tráfico regional y local por carretera se explica por el hecho de que la transferencia de esa clase de tráfico al transporte ferroviario, lógicamente dentro de la misma zona, originaría trayectos suplementarios con destino a las terminales ferroviarias, lo que tendría un efecto opuesto al objetivo pretendido por el reglamento controvertido. Por otro lado, la «zona ampliada» definida por ese reglamento comprende distritos administrativos situados fuera del territorio austriaco, lo que confirma el carácter no discriminatorio del régimen controvertido.

89 En cuanto al riesgo de que empresas beneficiadas por la aplicación de las excepciones de excepción puedan ofrecer servicios de transporte por carretera a larga distancia, las autoridades austriacas han tomado medidas que permiten luchar contra las posibles desviaciones o abusos.

90 Por otro lado, la República de Austria puntualiza que pueden concederse excepciones a la prohibición sectorial de circulación para ciertos transportes en casos específicos, previa solicitud en ese sentido. Esas excepciones permiten llevar a cabo transportes de mercancías por carretera cuando se haya acreditado que no pueden transferirse al ferrocarril a causa de circunstancias especiales. Las disposiciones de que trata son aplicadas de forma flexible por las autoridades competentes.

91 Con carácter subsidiario, ese Estado miembro afirma que la prohibición sectorial de circulación se justifica por razones de protección de la salud y del medio ambiente y es proporcionada a los objetivos pretendidos.

92 La República de Austria considera que la Comisión le reprocha infundadamente haber elegido como objetivo el transporte de mercancías por carretera. Tal medida es conforme con los objetivos reconocidos en el contexto de la política común de transportes, en particular en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Por una Europa en movimiento – Movilidad sostenible para nuestro continente – Revisión intermedia del Libro blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001» [COM(2006) 314 final de 22 de junio de 2006].

93 Además, según la República de Austria, los estudios científicos demuestran con claridad el fundamento del criterio mantenido por ese Estado miembro. La Comisión se apoya en estudios que recogen hipótesis erróneas, lo que la lleva a sobrestimar el efecto de las medidas relativas a los turismos.

94 La decisión de las autoridades austriacas de extender el ámbito de aplicación de la prohibición sectorial de circulación al sector situado al oeste de la ciudad de Innsbruck era necesaria por el nivel de contaminación del aire ambiente en la zona afectada. Por otro lado, dado que ese sector sólo representa una pequeña proporción del tráfico de vehículos pesados en el corredor del Brenner, alrededor del 1,8 %, los efectos de esa extensión en el tráfico transfronterizo de dichos vehículos son leves.

95 Antes de adoptar la prohibición sectorial de circulación, las autoridades austriacas examinaron con detenimiento la posibilidad de tomar medidas alternativas menos restrictivas de la libre circulación de mercancías. Las medidas estudiadas se establecieron y aplicaron en la medida en que eran apropiadas y eficaces. De tal forma, esas autoridades optaron por establecer una limitación variable de velocidad en función de la contaminación y una prohibición de circulación para algunos vehículos pesados no ajustados a las normas Euro II o Euro III. Además, se amplió el ámbito de aplicación geográfica de la prohibición de circulación nocturna y se dejó sin efecto la excepción prevista para los vehículos pesados de las clases Euro IV y Euro V.

96 Respecto a la posibilidad de establecer una limitación permanente de la velocidad a 100 km/h, la República de Austria estima que la Comisión mantiene infundadamente que dicha medida permitiría reducir las emisiones de dióxido de nitrógeno en la zona afectada en casi el 7,5 % y que esa limitación reduciría la concentración anual de ese contaminante atmosférico en dicha zona en mayor grado que la prohibición sectorial de circulación. Según la República de Austria, el estudio del IFEU que la Comisión invoca para probar el fundamento de sus afirmaciones se basa en datos e hipótesis indemostrables.

97 Para evaluar el efecto de la sustitución de la limitación de velocidad variable por una limitación permanente de velocidad a 100 km/h, es oportuno apoyarse en el estudio Ökoscience, que contiene datos sobre la aplicación de la limitación variable de velocidad entre noviembre de 2007 y octubre de 2008. Según esos datos, el efecto de dicha sustitución permitiría lograr una reducción anual adicional del 1,1 % de las emisiones de dióxido de nitrógeno en condiciones óptimas, lo que representa un resultado muy inferior al de la prohibición sectorial de circulación, mediante la que se prevé una reducción del 1,5 % de esas emisiones.

98 En ese contexto la República de Austria destaca que el grado de reducción de las emisiones derivado de una limitación permanente de velocidad a 100 km/h depende en esencia del efecto de esa medida en la velocidad efectiva practicada por los usuarios de la carretera, que depende a su vez de la aceptación de la medida por dichos usuarios. La velocidad media de circulación no equivale a la velocidad máxima autorizada. En la época en que se aplicaba una limitación de velocidad a 130 km/h en Vomp, la velocidad media de los turismos era cercana a 116 km/h, mientras que durante el período del estudio relacionado con la introducción de una limitación permanente de velocidad a 100 km/h, la referida velocidad sólo bajó a 103 km/h. La reducción efectiva de la velocidad media no fue por tanto de 30 km/h sino tan sólo de 13 km/h.

99 En lo que atañe a la posibilidad de extender las prohibiciones de circulación impuestas a los vehículos pesados más antiguos a los incluidos en otras categorías Euro, tal extensión llevaría a resultados contradictorios. Las emisiones de dióxido de nitrógeno de los vehículos pesados comprendidos en la clase Euro IV son mayores que las de los vehículos incluidos en la clase Euro III. Además, se debe tener en cuenta la fecha a partir de la cual los vehículos de la clase Euro afectada por la prohibición de circulación ya no se ajustan a la norma así como la cuestión de si podría imponerse la obligación de sustituir los vehículos referidos por vehículos nuevos. Cuando se propuso el conjunto de medidas tendentes a mejorar la calidad del aire ambiente en el Land del Tirol, tres cuartas partes de la flota de camiones eran aún vehículos correspondientes a la norma Euro III.

100 Las autoridades austriacas han estudiado los efectos en la contaminación del aire de las medidas de seguimiento del tráfico, de las medidas sobre peajes y de las demás medidas de ordenación. Parte de ellas fueron descartadas a causa de sus inconvenientes y parte de ellas se están aplicando.

101 Además, según la República de Austria, la Comisión presenta como medidas alternativas a la prohibición sectorial de circulación unas medidas que sólo producen efectos a largo plazo, como las medidas económicas para reducir el número de los turismos que funcionan con motor diesel. En cualquier caso, ya se han adoptado esas medidas.

102 Sobre la posibilidad de asegurar el transporte de las mercancías afectadas por el reglamento controvertido, la República de Austria distingue entre los transportes de mercancías cuyo trayecto en la autopista A 12 es el más corto («itinerario privilegiado»), los que tienen un trayecto alternativo al menos equivalente («itinerario alternativo») y los que disponen de un trayecto alternativo de mejor calidad («itinerario de rodeo»). Entre los transportes afectados por la prohibición sectorial de circulación, el 45 % de ellos deben clasificarse en la categoría de los transportes que disponen de itinerarios privilegiados, el 25 % en la categoría de los transportes que pueden recurrir a itinerarios alternativos y el 30 % en la correspondiente a un itinerario de rodeo.

103 Según la República de Austria, los transportes de mercancías que se realizan a través de un tráfico en tránsito deberían recurrir al modo de transporte ferroviario si corresponden a un «itinerario privilegiado» o a un «itinerario alternativo». En ese contexto, se debe tener en cuenta el conjunto de la capacidad derivada de todas las formas de transporte ferroviario disponibles.

104 La República de Austria considera que la capacidad disponible de la carretera rodante, del transporte convencional en vagones separados y del transporte combinado no acompañado es más que suficiente para mover todas las mercancías afectadas por el reglamento controvertido. La utilización de la carretera rodante, más en particular, no requiere una reestructuración logística.

105 Pese a la existencia y disponibilidad de capacidad ferroviaria suficiente y apropiada, las autoridades austriacas aplazaron la entrada en vigor de la segunda fase de la prohibición sectorial de circulación estableciendo una tercera fase a partir del 1 de julio de 2009, y después una cuarta fase a partir del 1 de julio de 2010. Esos plazos adicionales han permitido que un número mayor de empresas afectadas por esa prohibición realicen los transportes referidos mediante la carretera rodante, lo que les ha evitado realizar adaptaciones logísticas.

106 Según la República de Austria, en contra de lo que afirma la Comisión, los itinerarios alternativos por el Reschenpass no están reservados a los transportes regionales y locales. Los transportes en tránsito de vehículos pesados extranjeros para los que ese itinerario corresponde a un «itinerario privilegiado» pueden recurrir a él. Hay disponibles numerosos itinerarios sustitutivos para modificar los transportes de mercancías pertenecientes a las categorías «itinerario alternativo» e «itinerario de rodeo». En cuanto a los itinerarios de carretera que pasan por Suiza, el Acuerdo celebrado el 21 de junio de 1999 entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte de mercancías y de viajeros por ferrocarril y por carretera (DO 2002,

L 114, p. 91) garantiza que los transportes de un Estado miembro hacia otro Estado miembro puedan atravesar ese país sin sujeción a contingente.

107 Por último, los plazos previstos para la implantación de la prohibición sectorial de circulación han permitido a los operadores afectados adaptarse a las nuevas circunstancias. El escalonamiento de las diferentes medidas confirma la proporcionalidad del plan de conjunto. La Comisión no ha logrado demostrar la existencia de problemas atribuibles a la aplicación supuestamente demasiado rápida de esa prohibición.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Sobre la existencia de una restricción de la libre circulación de mercancías

108 De entrada, es preciso examinar el fundamento de la alegación de la República de Austria según la cual el reglamento controvertido no puede constituir una infracción de los artículos 28 CE y siguientes habida cuenta de la obligación de actuar derivada del artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62, interpretado en relación con la Directiva 1999/30.

109 En el presente asunto, ese Estado miembro y la Comisión concuerdan en que durante los años 2002 a 2009 el valor límite anual de las concentraciones de dióxido de nitrógeno en el aire ambiente fijado en el anexo II, sección I, de la Directiva 1999/30 se superó en el punto de control de Vomp/Raststätte. Así pues, teniendo en cuenta los términos del artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62, la República de Austria

debía elaborar o aplicar un plan o programa que permitiera respetar el valor límite. Pues bien, no se discute que desde el punto de vista formal el reglamento controvertido forma parte de un plan con este objetivo.

110 Conforme a esa misma disposición, ese plan debe incluir la información enunciada en el anexo IV de la Directiva 96/62, como es la referida a la localización del rebasamiento, las principales fuentes de emisión responsables de la contaminación y las medidas existentes y previstas. No obstante, la citada Directiva no contiene indicaciones precisas sobre el alcance y el contenido de las medidas que deben adoptar los Estados miembros.

111 Siendo así, corresponde a los Estados miembros adoptar medidas adecuadas y coherentes destinadas a respetar el valor límite teniendo en cuenta todas las circunstancias del momento y los intereses concurrentes (véanse en ese sentido las sentencias de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Austria, antes citada, apartado 81, y de 25 de julio de 2008, Janecek, C-237/07, Rec. p. I-6221, apartados 45 y 46). Si bien disponen de una facultad de apreciación al respecto, deben ejercerla no obstante con observancia de las disposiciones del Tratado CE, incluido el principio fundamental de la libre circulación de mercancías.

112 En consecuencia, se ha de apreciar el reglamento controvertido en relación con los artículos 28 CE a 30 CE.

113 A este respecto, es preciso recordar que la libre circulación de mercancías constituye uno de los principios fundamentales del Tratado. Esa libertad tiene como consecuencia la existencia de un principio general de libertad de tránsito de las mercancías en el interior de la Unión Europea (véanse en especial las sentencias de 16 de marzo de 1983, SIOT, 266/81, Rec. p. 731, apartado 16; de 4 de octubre de 1991, Richardt y «Les Accessoires Scientifiques», C-367/89, Rec. p. I-4621, apartado 14, y de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Austria, antes citada, apartados 63 y 65).

114 En el presente asunto, el reglamento controvertido prohíbe la circulación en un tramo de la autopista A 12 a los vehículos pesados de más de 7,5 toneladas que transporten ciertas mercancías, las cuales, según las autoridades austriacas, tienen una «afinidad con el ferrocarril». Por tanto, se opone a la utilización de un modo de transporte de esos productos en esa vía de tránsito transalpino.

115 La República de Austria afirma que existen itinerarios sustitutivos u otros modos de transporte que permiten desplazar las mercancías de que se trata.

116 No obstante, la existencia de esas soluciones alternativas no puede excluir la existencia de una restricción de la libre circulación de mercancías (véase en ese sentido la sentencia de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Austria, antes citada, apartado 67). En efecto, el tramo de la autopista A 12 es una de las principales vías de comunicación terrestre entre el sur de Alemania y el norte de Italia. Al obligar a las empresas afectadas a buscar soluciones alternativas rentables para el transporte de las mercancías a que se refiere el reglamento controvertido, la prohibición sectorial de circulación puede afectar de forma sustancial al tránsito de las mercancías entre la Europa septentrional y el norte de Italia (véase en ese sentido la sentencia Comisión/Austria, antes citada, apartados 66 y 68).

117 En esas circunstancias, la prohibición sectorial de circulación debe considerarse una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, en principio incompatible con las obligaciones derivadas de los artículos 28 CE y 29 CE, a menos que pueda ser justificada.

— Sobre la posible justificación de la restricción

118 La República de Austria mantiene que la prohibición sectorial de circulación se justifica por razones de protección de la salud y del medio ambiente y por la necesidad de garantizar el derecho a la vida privada y familiar, protegido por el artículo 7 de la Carta y el artículo 8, apartado 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

119 Según jurisprudencia reiterada, las medidas nacionales que puedan obstaculizar el comercio intracomunitario pueden estar justificadas por una de las razones de interés general enumeradas en el artículo 30 CE, como la protección de la salud y la vida de las personas, o por una de las exigencias imperativas destinadas, entre otros, a la protección del medio ambiente, siempre que las medidas de que se trate sean proporcionadas al objetivo perseguido (véanse, en particular, las sentencias de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral, «Cassis de Dijon», 120/78, Rec. p. 649; de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca, 302/86, Rec. p. 4607, apartado 9; de 5 de febrero de 2004, Comisión/Italia, C-270/02, Rec. p. I-1559, apartado 21; de 14 de diciembre de 2004, Comisión/Alemania, C-463/01, Rec. p. I-11705, apartado 75, y de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Austria, antes citada, apartado 70).

120 Debe recordarse que la protección de la salud y la protección del medio ambiente constituyen objetivos esenciales de la Unión. En este sentido, el artículo 2 CE enuncia que la Comunidad tiene por misión, entre otras cosas, promover un «alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente» y el artículo 3 CE, apartado 1, letra p), dispone que la acción de la Comunidad implicará una contribución al logro de «un alto nivel de protección de la salud» (véanse en ese sentido las sentencias de 7 de febrero de 1985, ADBHU, 240/83, Rec. p. 531, apartado 13; de 19 de mayo de 1992, Comisión/Alemania, C-195/90, Rec. p. I-3141, apartado 29, y de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, Rec. p. I-10515, apartado 91).

121 Además, a tenor de los artículos 6 CE y 152 CE, apartado 1, las exigencias de la protección del medio ambiente y de la salud pública deben integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad (véase en ese sentido la sentencia de 23 de octubre de 2007, Comisión/Consejo, C-440/05, Rec. p. I-9097, apartado 60). El carácter transversal y fundamental de esos objetivos se reafirma además en los artículos 37 y 35 de la Carta, respectivamente.

122 En lo que atañe a la relación entre los objetivos de protección del medio ambiente y de protección de la salud, del artículo 174 CE, apartado 1, se desprende que la protección de la salud de las personas forma parte de los objetivos de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente (véanse en especial las sentencias de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, Rec. p. I-7027, apartado 32, y de 22 de diciembre de 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Rec. p. I-13533, apartado 71). Esos objetivos está estrechamente unidos, en especial en el contexto de la lucha contra la contaminación del aire, cuya finalidad es limitar los riesgos para la salud ligados a la degradación del medio ambiente. Así pues, en principio, el objetivo de la protección de la salud se engloba ya en el de la protección del medio ambiente (véase en ese sentido la sentencia de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Austria, C-524/07, apartado 56).

123 Siendo así, no ha lugar a examinar las alegaciones de la República de Austria acerca de la protección de la salud de modo separado a las referidas a la protección del medio ambiente (véase en ese sentido la sentencia de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Austria, antes citada, apartado 56).

124 En el presente asunto, la prohibición sectorial de circulación se estableció para garantizar la calidad del aire ambiente en la zona afectada conforme a las obligaciones derivadas del artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62, interpretado en relación con la Directiva 1999/30.

125 Según reiterada jurisprudencia, exigencias imperativas relacionadas con la protección del medio ambiente pueden justificar medidas nacionales que puedan obstaculizar el comercio intracomunitario siempre que esas medidas sean apropiadas para lograr la realización de ese objetivo y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo (véanse en ese sentido las sentencias de 14 de julio de 1998, Aher-Waggon, C-389/96, Rec. p. I-4473, apartados 19 y 20; de 14 de diciembre de 2004, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 75, y de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Austria, apartado 57).

126 Ahora bien, una medida restrictiva sólo puede considerarse adecuada para alcanzar el objetivo perseguido si responde verdaderamente a la voluntad de hacerlo de forma coherente y sistemática (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, apartado 55; de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros, C-171/07 y C-172/07, Rec. p. I-4171, apartado 42, y de 16 de diciembre de 2010, Josemans, C-137/09, Rec. p. I-13019, apartado 70).

127 Ante todo, acerca del carácter apropiado del reglamento controvertido, la Comisión estima que la elección de las autoridades austriacas al establecer una medida sobre el transporte de mercancías por carretera es inadecuada. Según la Comisión, la República de Austria no pretende reducir las emisiones de los vehículos a motor sino la densidad del tráfico por carretera. La Comisión también afirma que el reglamento controvertido no responde en realidad a la voluntad de lograr el objetivo perseguido de forma coherente y sistemática.

128 De entrada, hay que señalar que, para mejorar la calidad del aire en la zona afectada, las autoridades austriacas han adoptado diferentes medidas para reducir las emisiones de los vehículos a motor, a saber, la limitación de velocidad a 100 km/h en un tramo de la autopista A 12, sustituida después por una limitación variable de velocidad, y la prohibición en esa misma autopista, con sujeción a varias condiciones, de la circulación nocturna de vehículos pesados, por un lado, y de la circulación de los vehículos pesados comprendidos en ciertas clases Euro, por otro. Al estimar que esas medidas eran insuficientes, la República de Austria también adoptó una medida destinada a reducir el número total de los transportes mediante vehículos pesados,

esto es, la prohibición sectorial de circulación. Con la adopción de esas medidas se habría debido conseguir durante el año 2010 una concentración anual media de cerca de 55 µg/m^3 de dióxido de nitrógeno en la zona afectada.

129 Consta que la aplicación de medidas dirigidas a limitar la circulación por carretera, como la prohibición sectorial de circulación, genera una reducción de las emisiones de contaminantes atmosféricos y contribuye así a la mejora de la calidad del aire. En el presente asunto no se discute que esa última medida permite reducir casi el 1,5 % de las emisiones anuales de ese contaminante atmosférico en la zona afectada.

130 En este contexto se ha de recordar que la necesidad de reducir el transporte de mercancías por carretera, en su caso orientando a los operadores hacia otros modos de transporte más respetuosos del medio ambiente, como el transporte ferroviario, ha sido reconocida en el marco de la política común de transportes, como ha admitido la Comisión en la vista. También se ha de mencionar la Directiva 92/106/CEE del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros (DO L 368, p. 38), cuyo tercer considerando expone que «los crecientes problemas relacionados con la congestión de las carreteras, el medio ambiente y la seguridad vial exigen, por motivos de interés público, un mayor desarrollo de los transportes combinados como alternativa al transporte por carretera».

131 En cuanto al criterio de la «afinidad con el ferrocarril» que las autoridades austriacas han elegido para designar las mercancías que debían incluirse en el ámbito de aplicación de la prohibición sectorial de circulación, consta que algunas mercancías están especialmente adaptadas para el transporte ferroviario.

132 Respecto a la alegación por la Comisión de que el criterio elegido implica el riesgo de que las mercancías afectadas por la prohibición sectorial de circulación se seleccionen de forma arbitraria, basta observar que la Comisión no ha expuesto argumentos para sostener que así haya ocurrido en el caso de las mercancías enumeradas en el artículo 3 del reglamento controvertido. Como quiera que en el marco de un recurso por incumplimiento el Tribunal de Justicia debe pronunciarse teniendo en cuenta únicamente los elementos fácticos del asunto, con exclusión de toda suposición, se ha de desestimar esa alegación (véanse en especial las sentencias de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, Rec. p. I-3331, apartado 41, y de 6 de octubre de 2009, Comisión/Finlandia, C-335/07, Rec. p. I-9459, apartado 46).

133 En lo que se refiere a la cuestión de si el reglamento controvertido responde a la voluntad de lograr el objetivo pretendido de forma coherente y sistemática, es cierto que tiene la consecuencia de autorizar la circulación de vehículos pesados más contaminantes cuando transportan mercancías no comprendidas en el ámbito de aplicación de esa prohibición, mientras que está prohibida la circulación de vehículos pesados menos contaminantes cuando transportan, en particular, baldosas de cerámica. Sin embargo, no puede considerarse incoherente que un Estado miembro que ha decidido orientar el transporte de mercancías hacia el ferrocarril, de conformidad con un objetivo reconocido en el marco de la política común de transportes, adopte una medida centrada en productos aptos para ser transportados por los diferentes modos de transporte ferroviario.

134 Acerca de la exclusión del tráfico local y regional del ámbito de aplicación de la prohibición sectorial de circulación, es preciso señalar que una de las características de las medidas nacionales destinadas a canalizar los flujos de transporte o a influir en los modos de transporte consiste en que, como regla general, se establecen excepciones a favor de los transportes cuyo punto de origen o de destino está dentro de la zona afectada. En efecto, como sostiene fundadamente la República de Austria, se observa que el recurso al transporte ferroviario para esa clase de tráfico puede originar un alargamiento de los trayectos ya que a los trayectos iniciales se añaden los dirigidos a las terminales ferroviarias, lo que tendría un efecto contrario al objetivo perseguido con la prohibición sectorial de circulación. Además, no se discute que el transporte ferroviario sólo es una alternativa rentable al transporte por carretera para trayectos de cierta distancia.

135 Por otro lado, en relación con el hecho de que la excepción comprende los vehículos pesados que se cargan y descargan en la «zona ampliada», es preciso recordar que ésta comprende también distritos administrativos situados fuera del territorio austriaco.

136 Además, de los autos obrantes ante el Tribunal de Justicia se deduce que la República de Austria ha tomado medidas para luchar contra las posibles desviaciones o abusos en la aplicación de esa excepción.

137 En esas condiciones, la exclusión del tráfico local y regional del ámbito de aplicación de la prohibición sectorial de circulación no puede desvirtuar el carácter coherente y sistemático del reglamento controvertido.

138 Habida cuenta de esos factores se debe constatar que la prohibición sectorial de circulación es apta para conseguir la realización del objetivo de protección del medio ambiente.

139 A continuación, sobre la cuestión de si la restricción de la libre circulación de mercancías va más allá de lo necesario para lograr ese objetivo, la Comisión mantiene que existen otras medidas, como la extensión de la prohibición de circulación que afecta a los vehículos pesados comprendidos en ciertas clases Euro a los incluidos en otras clases, o también la sustitución de la limitación variable de velocidad por una limitación permanente de velocidad a 100 km/h, que, aunque pueden afectar a la libre circulación de mercancías, habrían permitido conseguir el objetivo pretendido con una menor restricción del ejercicio de esa libertad.

140 Como el Tribunal de Justicia destacó en el apartado 87 de su sentencia de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Austria, antes citada, adoptar una medida tan radical como una prohibición de circular en un tramo de autopista que constituye una vía vital de comunicación entre ciertos Estados miembros, incumbía a las autoridades austriacas examinar detenidamente la posibilidad de recurrir a medios menos

restrictivos de la libertad de circulación y de descartarlos únicamente si estuviese claramente probado su carácter inadecuado con respecto al objetivo perseguido.

141 En primer lugar, respecto a la solución consistente en extender la prohibición de circulación que afecta a los vehículos pesados comprendidos en ciertas clases Euro a los incluidos en otras clases, debe recordarse que el límite de emisiones de óxidos de nitrógeno está fijado en 5 g/kWh para los vehículos pesados incluidos en la clase Euro III, y que la clase Euro IV ha introducido una reducción a 3,5 g/kWh.

142 La República de Austria opina, no obstante, que los vehículos pesados incluidos en la clase Euro IV emiten a menudo más dióxido de nitrógeno que los comprendidos en la norma Euro III. Considera por esa razón que antes de extender la prohibición de circulación que afecta a los vehículos pesados a los comprendidos en la clase Euro III sería preciso estudiar de forma más detallada el impacto de las emisiones de los dióxidos de nitrógeno en el medio ambiente.

143 Ahora bien, habida cuenta de que las diferentes clases Euro sucesivas conllevan innegablemente una reducción en cada ocasión sustancial de las emisiones de óxidos de nitrógeno, no se ha demostrado que la extensión de la prohibición de circulación que afecta a los vehículos pesados comprendidos en ciertas clases Euro a los incluidos en otras clases no habría podido contribuir al objetivo pretendido con igual eficacia que la prohibición sectorial de circulación.

144 En segundo lugar, acerca de la solución propuesta por la Comisión consistente en sustituir la limitación variable de velocidad por una limitación permanente de velocidad a 100 km/h, la República de Austria afirma, apoyándose en los datos contenidos en el estudio Ökoscience, que esa sustitución sólo lograría una reducción anual adicional del 1,1 % de las emisiones de dióxido de nitrógeno en la zona afectada, mientras que se prevé una reducción del 1,5 % de esas emisiones en virtud de la prohibición sectorial de circulación.

145 Hay que observar sobre ello que los datos contenidos en el estudio Ökoscience guardan relación en particular con las velocidades efectivamente practicadas por los usuarios de la carretera en esa zona entre noviembre de 2007 y octubre de 2008. Así pues, una parte sustancial de esos datos se refiere a la situación de la República de Austria existente al término del plazo fijado en el dictamen motivado, a saber, el 8 de junio de 2008. La consideración de esos datos es útil para apreciar el fundamento del presente recurso.

146 Según ese estudio, en la época en la que se aplicaba en Vomp una limitación de velocidad a 130 km/h la velocidad media de los turismos era cercana a 116 km/h, mientras que, durante el período de estudio relacionado con la introducción de una limitación permanente de velocidad a 100 km/h, la velocidad media de esos vehículos era de 103 km/h. Así pues, la instauración de esa última medida sólo supuso una reducción de 13 km/h en relación con los períodos de limitación de velocidad a 130 km/h.

147 Aunque es cierto que el efecto de una limitación de velocidad en la velocidad efectiva practicada por los usuarios de la carretera puede variar en función del modo en que éstos acepten la medida, no deja de serlo también que incumbe al Estado miembro interesado asegurar el respeto efectivo de tal medida con instrumentos coercitivos acompañados en su caso de sanciones. Por tanto, la República de Austria no puede basarse en la velocidad media medida en la zona afectada, es decir, de 103 km/h, para apreciar los efectos de la aplicación de una limitación permanente de velocidad a 100 km/h.

148 En consecuencia, resulta que la sustitución de la limitación variable de velocidad por una limitación permanente de velocidad a 100 km/h ofrece un potencial de reducción de las emisiones de dióxido de nitrógeno que la República de Austria no ha tomado en suficiente consideración. Por otro lado, como resulta del apartado 67 de la presente sentencia, el estudio IFEU corrobora la existencia de ese potencial.

149 Además, es importante observar que los efectos restrictivos de una sustitución de la limitación variable de velocidad por una limitación permanente de velocidad a 100 km/h en la libre circulación de mercancías son menores que los de la aplicación de la prohibición sectorial de circulación. En efecto, esa sustitución no puede afectar a la circulación de vehículos pesados, cuya velocidad máxima autorizada está limitada en cualquier caso.

150 Siendo así, se ha de concluir, considerando los criterios expuestos en el apartado 140 de la presente sentencia, que no se ha demostrado el carácter inadecuado de las dos principales medidas alternativas propuestas por la Comisión como menos restrictivas de la libre circulación de mercancías. Sin que sea necesario examinar las otras medidas propugnadas por la Comisión, procede por tanto estimar el presente recurso.

151 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 28 CE y 29 CE al imponer una prohibición de circulación de los camiones de más de 7,5 toneladas que transportan determinadas mercancías en un tramo de la autopista A 12 del Valle del Inn (Austria).

Costas

152 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas de la República de Austria y se han desestimado en lo esencial los motivos de ésta, procede condenarla en costas.

153 En aplicación del apartado 4, párrafo primero, del mismo artículo, la República Italiana y el Reino de los Países Bajos, que han intervenido en el presente litigio, cargarán con propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) La República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 28 CE y 29 CE al imponer una prohibición de circulación de los camiones de más de 7,5 toneladas que transportan determinadas mercancías en un tramo de la autopista A 12 del Valle del Inn (Austria).

2) Condenar en costas a la República de Austria.

3) La República Italiana y el Reino de los Países Bajos cargarán con sus propias costas.

Firmas