# ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

21 de Dezembro de 2011 *

No processo C-28/09,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 21 de Janeiro de 2009,

**Comissão das Comunidades Europeias,** representada por P. Oliver, A. Alcover San Pedro e B. Schima, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

apoiada por:

**República Italiana,** representada inicialmente por I. Bruni e, em seguida, por G. Palmieri, na qualidade de agentes, assistidas por G. De Bellis, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

* Língua do processo: alemão.

**Reino dos Países Baixos,** representado por C. Wissels, Y. de Vries e M. Noort, na qualidade de agentes,

intervenientes,

contra

**República da Áustria,** representada por E. Riedl, G. Eberhard e C. Ranacher, na qualidade de agentes, assistidos por L. Schmutzhard e J. Thudium,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J. Malenovský, U. Lõhmus e A. Prechal, presidentes de secção, A. Rosas (relator), E. Levits, A. Ó Caoimh e L. Bay Larsen, juízes,

advogado-geral: V. Trstenjak,
secretário: B. Fülöp, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 19 de Outubro de 2010,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 16 de Dezembro de 2010,

profere o presente

**Acórdão**

1 Na petição inicial, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, tendo proibido a circulação, num troço da auto-estrada A 12, no vale do Inn (Áustria), a veículos pesados com um peso superior a 7,5 toneladas, que transportem certo tipo de mercadorias, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º CE e 29.º CE.

## Quadro jurídico

*Direito da União*

2 A regulamentação comunitária relativa à protecção da qualidade do ar está estabelecida, entre outras, na Directiva 96/62/CE do Conselho, de 27 de Setembro de 1996, relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente (JO L 296, p. 55), e na Directiva 1999/30/CE do Conselho, de 22 de Abril de 1999, relativa a valores-limite para o dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo no ar ambiente (JO L 163, p. 41), conforme alterada pela Decisão 2001/744/CE da Comissão, de 17 de Outubro de 2001 (JO L 278, p. 35, a seguir «Directiva 1999/30»). Estas duas directivas, nos termos dos seus considerandos, visam proteger o ambiente e a saúde das pessoas.

3 Estas directivas foram revogadas, com efeitos a partir de 11 de Junho de 2010, pela Directiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa (JO L 152, p. 1), sem prejuízo das obrigações dos Estados-Membros no que respeita aos prazos de transposição ou de aplicação daquelas directivas. Contudo, considerando a data em que ocorreram os factos, aquelas directivas continuam a ser aplicáveis ao presente litígio.

4 Segundo o seu artigo 1.º, o objectivo da Directiva 96/62 consiste em definir os princípios de base de uma estratégia comum destinada a:

— definir e estabelecer objectivos para a qualidade do ar ambiente na Comunidade, a fim de evitar, prevenir ou limitar os efeitos nocivos para a saúde humana e o ambiente na sua globalidade,

— avaliar, com base em métodos e critérios comuns, a qualidade do ar ambiente nos Estados-Membros,

— dispor de informações adequadas sobre a qualidade do ar ambiente e proceder de modo a que o público seja delas informado, designadamente através de limiares de alerta,

— manter a qualidade do ar ambiente, quando é boa, e melhorá-la nos outros casos.

5 O artigo 4.º da Directiva 96/62 prevê que o Conselho da União Europeia, sob proposta da Comissão, fixe os valores-limite dos poluentes enumerados no anexo I. Nesse anexo, que tem a epígrafe «Lista dos poluentes atmosféricos que devem ser tomados em consideração no âmbito da avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente», figura o dióxido de azoto ($NO._2$).

6 O artigo 7.º da Directiva 96/62 estabelece:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para garantir a observância dos valores-limite.

[…]

3. Os Estados-Membros devem estabelecer planos de acções a tomar de imediato para os casos de risco de ultrapassagem dos valores-limite e/ou dos limiares de alerta, a fim de reduzir o risco de ultrapassagem e limitar a sua duração. Estes planos podem prever, conforme o caso, medidas de controlo e, se necessário, de suspensão das actividades, inclusive do trânsito automóvel, que contribuam para a ultrapassagem dos valores-limite.»

7 O artigo 8.º, n.º 3, da Directiva 96/62 prevê:

«Nas zonas e aglomerações [onde os níveis de um ou de várias substâncias poluentes ultrapassem o valor-limite aumentado da margem de tolerância], os Estados-Membros devem tomar medidas para garantir que seja elaborado ou aplicado um plano ou programa destinado a fazer cumprir o valor-limite dentro do prazo fixado.

Este plano ou programa, a que o público deve ter acesso, incluirá pelo menos as informações enumeradas no anexo IV.»

8 Entre as informações enumeradas no referido anexo IV figuram as que se referem à localização da ultrapassagem, às principais fontes das emissões responsáveis pela poluição e às medidas existentes ou projectadas.

9 Os valores-limite do dióxido de azoto são fixados na Directiva 1999/30. Segundo o seu quarto considerando, esses valores constituem requisitos mínimos e, nos termos do artigo 130.º-T do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 176.º CE), os Estados-Membros podem manter ou introduzir medidas de protecção reforçadas.

10 Nos termos do artigo 4.º da Directiva 1999/30, sob a epígrafe «Dióxido de azoto e óxidos de azoto»:

«1. Os Estados-Membros adoptarão as medidas necessárias para garantir que as concentrações de dióxido de azoto e, se for caso disso, de óxidos de azoto no ar ambiente, avaliadas nos termos do artigo 7.º, não excedam os valores-limite estabelecidos na secção I do anexo II, a partir das datas nela fixadas.

As margens de tolerância previstas na secção I do anexo II cumprirão o disposto no artigo 8.º da Directiva 96/62/CE.

2. O limiar de alerta para as concentrações de dióxido de azoto no ar ambiente consta da secção II do anexo II.»

11 Segundo o ponto I do anexo II da Directiva 1999/30, no caso do dióxido de azoto:

— O valor-limite horário para protecção da saúde humana é fixado em 200 μg/m3, «valor a não exceder mais de 18 vezes em cada ano civil», acrescido de uma margem de tolerância regressiva até 1 de Janeiro de 2010;

— O valor-limite anual para protecção da saúde humana é fixado em 40 μg/m3, igualmente acrescido da mesma margem de tolerância regressiva até 1 de Janeiro de 2010, ou seja, 48 μg/m3 para o ano de 2006, 46 μg/m3 para o ano de 2007, 44 μg/m3 para o ano de 2008 e 42 μg/m3 para o ano de 2009.

12 A regulamentação da União estabelece, para os veículos automóveis novos, vendidos nos Estados-Membros, limites máximos de emissões poluentes, nomeadamente no que se refere às partículas e aos óxidos de azoto ($NO_x$). Para as emissões de gazes poluentes e de partículas poluentes provenientes dos motores de ignição por compressão, destinados à propulsão de veículos, e as emissões de gases poluentes provenientes de motores de ignição comandada, alimentados a gás natural ou a gás de petróleo liquefeito e destinados à propulsão de veículos, estas normas são reproduzidas sob as denominações Euro I, II, etc., ao passo que, para as emissões de veículos particulares e utilitários ligeiros, é utilizada a designação Euro 0, 1, 2, etc.

*Direito nacional*

13 As Directivas 96/62 e 1999/30 foram transpostas para o direito austríaco por meio de alterações na Lei relativa à protecção do ar contra a poluição (Immissionsschutzgesetz-Luft, BGBl. I, 115/1997, a seguir «IG-L»).

14 De acordo com o disposto no § 3, n.º 1, da IG-L, aplicam-se em todo o território nacional os valores-limite para protecção da saúde humana, constantes dos anexos 1 e 2. O anexo 1 define como valor-limite de imissão para o dióxido de azoto um valor anual de 30 µg/m3, prevendo ainda uma margem de tolerância de 30 µg/m3, que é reduzida faseadamente. De acordo com esses valores, para os anos de 2006 a 2009, os valores-limite de imissão para o dióxido de azoto será, no final do período, de 40 µg/m3 e, para o ano de 2010, de 35 µg/m3.

15 De acordo com o disposto no § 10 da IG-L, devem ser tomadas medidas regulamentares, no prazo máximo de 24 meses após o final do ano em que tiver sido constatada a ultrapassagem do valor-limite. Entre elas incluem-se, nos termos do § 16, n.º 1, ponto 4, da IG-L, as proibições da circulação de veículos automóveis.

16 O Landeshauptmann von Tirol (presidente do Tirol) decretou, em 17 de Dezembro de 2007, com base nas disposições da IG-L, um regulamento que proibiu o transporte de certo tipo de mercadorias na auto-estrada A 12 do vale do Inn (proibição sectorial de circulação) [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, Nr. 92/2007, a seguir «regulamento controvertido»]. Este regulamento, que proíbe os veículos pesados de mais de 7,5 toneladas, que transportem certo tipo de mercadorias, de circularem num troço dessa auto-estrada (a seguir «proibição sectorial de circulação»), entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2008.

17 Nos termos do seu § 1, o regulamento pretende reduzir as emissões de poluentes ligadas às actividades humanas e melhorar assim a qualidade do ar, a fim de assegurar a protecção duradoura da saúde humana, da fauna e da flora.

18 O § 2 do regulamento controvertido delimita uma «zona sanitária» («Sanierungsgebiet») que abrange um troço de 90 quilómetros da auto-estrada A 12, situado entre o município de Zirl (a cerca de 12 quilómetros a oeste da cidade de Innsbruck) e a fronteira austro-alemã (a cerca de 78 quilómetros a leste da cidade de Innsbruck), e ainda uma faixa de 100 metros de cada lado deste eixo viário.

19 Nos termos do § 3 deste regulamento:

«É proibida a circulação em ambos os sentidos, no troço da auto-estrada A 12, no vale do Inn, entre o quilómetro 6,350, no município de Langkampfen, e o quilómetro 90,00, no município de Zirl, aos seguintes veículos:

Veículos pesados ou semi-reboques cujo peso máximo autorizado seja superior a 7,5 toneladas e veículos pesados com reboque cujos pesos máximos autorizados somados ultrapassem 7,5 toneladas, que transportem as seguintes mercadorias:

a) A partir de 2 de Maio de 2008 (“primeira fase”):

1. Todos os resíduos constantes da lista europeia de resíduos que figura na Decisão 2000/532/CE da Comissão[, de 3 de Maio de 2000, que substitui a Decisão 94/3/CE, que estabelece uma lista de resíduos em conformidade com

a alínea a) do artigo 1.º da Directiva 75/442/CEE do Conselho relativa aos resíduos, e a Decisão 94/904/CE do Conselho, que estabelece uma lista de resíduos perigosos em conformidade com o n.º 4 do artigo 1.º da Directiva 91/689/CEE do Conselho, relativa aos resíduos perigosos (JO L 226, p. 3)], conforme alterada pela Decisão 2001/573/CE do Conselho[, de 23 de Julho de 2001 (JO L 203, p. 18)].

2. Pedras, terra, entulho.

b) A partir de 1 de Janeiro de 2009 ("segunda fase"):

1. toros de madeira, cascas de árvores e cortiça,

2. minerais ferrosos e não ferrosos,

3. veículos a motor e reboques,

4. aço, com excepção de varão para betão armado e aço de construção para abastecimento de estaleiros de construção,

5. mármore e travertino,

6. ladrilhos (cerâmicos).»

20 O § 4 do regulamento controvertido isenta da proibição sectorial de circulação alguns veículos automóveis, designadamente os que são carregados ou descarregados na «zona central» e os que são carregados ou descarregados na «zona alargada», a circulação de veículos pesados antes do seu transbordo no terminal ferroviário de Hall, em direcção a Leste, e no terminal ferroviário de Wörgl, em direcção a Oeste, e depois do transbordo ferroviário em proveniência do terminal ferroviário de Hall, em direcção a Oeste, bem como do terminal ferroviário de Wörgl, em direcção a Leste.

21 Os distritos de Imst, de Innsbruck-Land, de Innsbruck-Stadt, de Kufstein e de Schwaz situam-se na «zona central». A «zona alargada» abrange, na Áustria, os distritos de Kitzbühel, de Landeck, de Linz, de Reutte e de Zell am See; na Alemanha, os de Bad Tölz, de Garmisch-Partenkirchen, de Miesbach, de Rosenheim (incluindo a cidade) e de Traunstein; e, por fim, na Itália, as associações de distritos de Eisacktal, de Pustertal e de Wipptal.

22 O § 4 remete igualmente para as derrogações previstas na IG-L. Assim, são excluídos da proibição sectorial de circulação algumas categorias de veículos automóveis, entre os quais figuram os veículos de manutenção das estradas, de recolha de lixo e os veículos agrícolas e florestais, prevendo-se igualmente a possibilidade de solicitar uma isenção especial para outros veículos, por motivos de interesse público ou por um interesse particular relevante.

23 Após a expiração do prazo fixado no parecer fundamentado, em 8 de Junho de 2008, o regulamento controvertido sofreu várias alterações.

24 A aplicação da proibição sectorial de circulação foi parcialmente adiada. Para o sector Leste da cidade de Innsbruck, foi previsto que, a partir de 1 de Janeiro de 2009, esta medida só abrangesse, além do transporte de mercadorias já antes previstas, ou seja, os resíduos, as pedras, terra e entulho, o transporte de toros de madeira e da cortiça e o transporte de veículos a motor e de reboques. No que se refere ao transporte de ladrilhos de cerâmica e ao transporte de aço, a proibição sectorial de proibição só entrou em vigor a partir de 1 de Julho de 2009 (terceira fase) e, no que toca aos minerais ferrosos e não ferrosos assim como ao mármore e ao travertino, em 1 de Julho de 2010 (quarta fase).

25 Quanto ao sector situado a oeste da cidade de Insbruck (Innsbruck-Zirl), a aplicação da proibição sectorial foi adiada para 1 de Janeiro de 2011, para a totalidade das mercadorias objecto do regulamento controvertido.

26 Por fim, um decreto previu várias excepções, referentes, nomeadamente, aos comboios de ajuda de organizações reconhecidas e aos transportes militares.

**Antecedentes da acção**

27 A auto-estrada A 12, com cerca de 145 quilómetros, liga o município de Kufstein, situado a leste da cidade de Insbruck, ao município de Landeck, situado a oeste dessa mesma cidade. Desde 2002 que são constatadas nesta auto-estrada ultrapassagens do valor-limite anual de dióxido de azoto, fixado no ponto I do anexo II da Directiva 1999/30. As mais fortes concentrações deste poluente foram medidas no posto de controlo de Vomp/Raststätte. No decurso desse mesmo ano, a concentração média anual registada do referido poluente era de 61 μg/m3, ao passo que, nos termos do

referido posto I, o valor-limite anual, aumentado da margem de tolerância, era de 56 μg/m3. Para os anos de 2003 a 2008, foram constatadas ultrapassagens ainda superiores. A título de exemplo, no decurso do ano de 2008, a concentração de dióxido de azoto registada no posto de controlo em causa era de 66 μg/m3, o que representava uma ultrapassagem de 50 % do valor-limite estabelecido para o ano em causa, aumentado da margem de tolerância, ou seja, no final, 48 μg/m3. As ultrapassagens foram ainda mais significativas face aos valores-limite fixados para o dióxido de azoto pela IG-L, incluindo as respectivas margens de tolerância.

28 A fim de assegurar a observância dos valores-limite fixados para o dióxido de azoto, as autoridades austríacas decretaram várias medidas de redução das emissões específicas dos veículos automóveis a motor e da densidade do tráfego rodoviário.

29 Em 1 de Outubro de 2002, as autoridades do Tirol impuseram uma proibição temporária de circulação nocturna de veículos pesados num troço da auto-estrada A 12, proibição depois prorrogada e mais tarde substituída, a partir de 1 de Junho de 2003, por uma proibição permanente de circulação nocturna aplicada ao transporte de mercadorias em veículos pesados de peso superior a 7,5 toneladas, válida para todo o ano.

30 Em 27 de Maio de 2003, um regulamento do presidente do Tirol proibiu, a partir de 1 de Agosto de 2003 e por tempo indeterminado, o transporte de uma série de mercadorias, enumeradas no regulamento, em veículos pesados de peso superior a 7,5 toneladas, num troço da mesma auto-estrada, entre os municípios de Kundl e Ampass. Esta proibição sectorial de circulação dizia sobretudo respeito ao transporte de resíduos, cereais, toros, cascas de árvores e cortiça, minerais ferrosos e não ferrosos, pedras, terra e entulho, veículos a motor e reboques, bem como aço para construção. No entanto, exceptuava-se da referida proibição o transporte de mercadorias provenientes de ou destinadas à área urbana da cidade de Innsbruck e aos distritos de Kufstein, de Schwaz ou de Innsbruck-Land. Para além disso, exceptuavam-se igualmente de certas categorias de veículos, entre os quais se incluíam os veículos de manutenção

das estradas, de recolha do lixo e os veículos agrícolas e florestais. Em certos casos, podia ainda ser pedida uma derrogação especial para outros veículos, por motivos de interesse público ou de interesse particular relevante. Esta medida devia aplicar-se imediatamente a partir de 1 de Agosto de 2003.

31 Considerando que a proibição decretada por este regulamento constituía uma restrição à livre circulação de mercadorias no sentido dos artigos 28.º CE e 29.º CE, a Comissão, em 24 de Julho de 2003, propôs uma acção por incumprimento, nos termos do artigo 226.º CE, contra a República da Áustria.

32 Após ter ordenado, a título cautelar, a esse Estado-Membro a suspensão da execução da referida proibição, o Tribunal de Justiça declarou no seu acórdão de 15 de Novembro de 2005, Comissão/Áustria (C-320/03, Colect., p. I-9871), que a Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º CE e 29.º CE, uma vez que o regulamento em causa deve ser considerado como medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa que, devido ao seu carácter desproporcionado, não poderia ser justificada pela protecção da qualidade do ar.

33 Na sequência deste acórdão, as autoridades austríacas prepararam novas medidas com vista a melhorar a qualidade do ar na auto-estrada A 12. A partir de 2006, foram postas progressivamente em vigor um conjunto de medidas, incluindo a proibição de circulação em apreço na presente acção.

34 Assim, de 1 de Novembro de 2006 a 30 de Abril de 2007, foi imposto um limite de velocidade de 100 km/h na auto-estrada A 12, entre a fronteira austro-alemã e o município de Zirl. No decurso do mês de Novembro de 2007, esta medida temporária foi substituída por um limite de velocidade variável consoante o nível geral de imissões efectivamente medidas e os factores meteorológicos (a seguir «limite variável de velocidade»).

35 Além disso, foi instituída uma proibição de circulação de semi-reboques e de pesados com reboque, de peso superior a 7,5 toneladas, não conformes com a norma Euro II, para vigorar entre os municípios de Zirl e de Kufstein, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007. A partir de 1 de Novembro de 2008, esta medida passou a aplicar-se igualmente a este tipo de veículos, quando não respeitem a norma Euro III. A partir de 1 de Novembro de 2009, aplica-se uma proibição geral de circulação a todos os pesados de peso superior a 7,5 toneladas cujas emissões não sejam conformes com a norma Euro II.

36 Finalmente, a partir de 1 de Janeiro de 2007, foi alargado aos veículos pesados o campo de aplicação territorial da proibição de circulação nocturna num troço da auto-estrada A 12. Foi prevista uma derrogação temporária para os pesados das classes Euro IV e Euro V, mas tal derrogação foi eliminada com efeitos a 31 de Outubro de 2009.

37 A proibição sectorial de circulação e as outras medidas enumeradas nos n.os 34 a 36 do presente acórdão fazem parte de um plano elaborado pelas autoridades austríacas, ao abrigo do artigo 8.º, n.º 3, da Directiva 96/62, a fim de assegurar a observância, no *Land* do Tirol, do valor-limite para o dióxido de azoto, fixado no ponto I do anexo II da Directiva 1999/30.

**Procedimento pré-contencioso**

38 A proibição sectorial de circulação projectada foi comunicada à Comissão pela República da Áustria, em 11 de Janeiro de 2007, no quadro do processo de consulta prévia prevista na Decisão do Conselho, de 21 de Março de 1962, que institui um processo de exame e consulta prévios para determinadas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas previstas pelos Estados-Membros no domínio dos transportes

(JO 1962, 23, p. 720; EE 07 F1 p. 54), conforme alterada pela Decisão 73/402/CEE do Conselho, de 22 de Novembro de 1973 (JO L 347, p. 48).

39 A Comissão, em 20 de Julho de 2007, respondeu com um parecer em que concluiu que a proibição sectorial de circulação, a ser aplicada, constituiria uma restrição à livre circulação de mercadorias, não conforme com as obrigações decorrentes dos artigos 28.º CE e 29.º CE.

40 Tendo o regulamento em litígio sido aprovado em 17 de Dezembro de 2007 e entrado em vigor em 1 de Janeiro de 2008, a Comissão, em 31 de Janeiro de 2008, dirigiu à República da Áustria uma notificação para cumprir, em que confirmava a sua posição anterior e convidava o Estado-Membro a apresentar as suas observações no prazo de quinze dias a contar da recepção da notificação.

41 Na sua resposta de 15 de Fevereiro de 2008, a República da Áustria contestou a acusação da Comissão. A proibição sectorial de circulação, no sentido de melhorar a qualidade do ar na auto-estrada A 12, tinha por objectivo orientar as mercadorias com «vocação ferroviária» para este meio de transporte. Nestes termos, a proibição não constituía uma restrição à livre circulação de mercadorias e, de qualquer forma, justificava-se por objectivos de protecção da saúde e do ambiente. Além disso, deveria ter-se em conta a situação geográfica da Áustria. O rápido crescimento do transporte rodoviário na União causou uma pressão acrescida sobre o ambiente nos corredores alpinos e nas suas imediações.

42 Não tendo esta resposta alterado a opinião da Comissão, esta, em 8 de Maio de 2008, dirigiu um parecer fundamentado ao referido Estado-Membro, convidando-o a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de um mês a contar da data de recepção do mesmo.

43 A República da Áustria respondeu ao referido parecer fundamentado, por carta de 9 de Junho de 2008, mantendo a sua posição anterior. Numa carta complementar de 2 de Dezembro de 2008, deu conhecimento à Comissão de que, no referente ao sector situado a oeste da cidade de Innsbruck, a proibição sectorial de circulação só entraria em vigor em 1 de Janeiro de 2011.

44 Não tendo ficado satisfeita com estas explicações, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

**Tramitação no Tribunal de Justiça**

45 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 19 de Junho de 2009, foi admitida a intervenção da República Italiana e do Reino dos Países Baixos em apoio dos pedidos da Comissão.

46 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 19 de Agosto de 2009, foi admitida a intervenção do Reino da Dinamarca em apoio dos pedidos da República da Áustria. O Reino da Dinamarca informou o Tribunal de Justiça, por carta de 2 de Março de 2010, que desistia da sua intervenção, pelo que o presidente do Tribunal de Justiça, por despacho de 7 de Maio de 2010, ordenou o cancelamento da sua intervenção no processo.

**Quanto à admissibilidade**

*Argumentos das partes*

47 A República da Áustria invocou a excepção de inadmissibilidade da intervenção do Reino dos Países Baixos, considerando que este tenta ampliar o objecto do recurso ao sustentar que a proibição sectorial de circulação constitui uma discriminação indirecta por não afectar a totalidade do tráfego de pesados, mas apenas o tráfego de pesados de peso superior a 7,5 toneladas.

48 A República da Áustria invoca uma excepção de inadmissibilidade contra o pedido de intervenção da República Italiana. Esta última, por seu lado, apresenta um fundamento novo, ao mencionar, como medida alternativa à proibição sectorial de circulação, uma medida que não foi encarada pela Comissão, ou seja, a possibilidade de aplicar uma proibição de circulação aos automóveis ligeiros de passageiros e aos comerciais com um peso inferior a 7,5 toneladas, em função da classe Euro a que pertençam.

49 Esta excepção de inadmissibilidade foi contestada pelo Governo italiano na audiência de julgamento.

*Apreciação do Tribunal de Justiça*

50 Na apreciação das excepções de inadmissibilidade invocadas contra os pedidos de intervenção, é preciso ter presente que, nos termos do quarto parágrafo do artigo 40.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, as conclusões desses pedidos devem limitar-se a sustentar as conclusões de uma das partes. Esta disposição não se opõe, contudo, a que um interveniente exponha argumentos novos ou diferentes dos da parte em cujo apoio intervém, contanto que sustente os pedidos dessa parte (v. acórdãos de 23 de Fevereiro de 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade, 30/59, Colect. 1954-1961, p. 551; de 19 de Novembro de 1998, Reino Unido/Conselho, C-150/94, Colect., p. I-7235, n.º 36; e de 8 de Julho de 2010, Comissão/Itália, C-334/08, Colect., p. I-6869, n.ºs 53 a 55).

51 Há que constatar que o argumento alegado pelo Reino dos Países Baixos se reporta à acusação da Comissão baseada no carácter discriminatório da proibição sectorial de circulação. O argumento alegado pela República Italiana reporta-se ao carácter supostamente desproporcionado da dita proibição e, mais especificamente, à acusação de que a República da Áustria não analisou atentamente a possibilidade de recorrer a medidas menos restritivas da livre circulação de mercadorias.

52 Se é certo que estas alegações invocam argumentos diferentes dos da Comissão, não é menos certo que elas se reportam às acusações da Comissão e visam apoiar os seus pedidos, pretendendo, portanto, contribuir para a procedência da acção por incumprimento, trazendo ao litígio um esclarecimento complementar (v., neste sentido, acórdão de 27 de Novembro de 2003, Comissão/Finlândia, C-185/00, Colect., p. I-14189, n.º 92).

53 Nestes termos, as excepções de inadmissibilidade devem ser rejeitadas.

**Quanto ao mérito**

*Argumentos das partes*

54 A Comissão salienta que de modo nenhum subestimou os problemas ligados ao tráfego transalpino e reconhece também que, desde 2002, foram constatadas na auto-estrada A 12 ultrapassagens do valor-limite do dióxido de azoto fixado no ponto I do anexo II da Directiva 1999/30 e que a Directiva 96/62, nessas circunstâncias, impunha à República da Áustria que agisse, e, embora a maior parte das medidas propostas, com o objectivo de melhorar a qualidade do ar na zona em causa, pudessem ser aprovadas, isso não significa que o regulamento controvertido seja menos incompatível com o direito da União.

55 Segundo a Comissão, a proibição sectorial de circulação constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa no sentido dos artigos 28.º CE e 29.º CE, na medida em que entrava a livre circulação das mercadorias e, em especial, o seu livre trânsito.

56 Assim, o facto de o regulamento controvertido fazer parte de um pacote de medidas decididas pelas autoridades austríacas é irrelevante para apreciar a existência ou não de uma restrição ao exercício dessa liberdade, pois qualquer medida nacional deve ser individualmente apreciada para se avaliar a sua conformidade com os referidos artigos.

57 No caso em apreço, trata-se de uma medida mais radical do que a que esteve na origem do acórdão de 15 de Novembro de 2005, Comissão/Áustria, já referido. Com efeito, são afectadas pela aplicação da proibição de circulação não apenas a circulação no «eixo Norte-Sul» (a ligação Itália — Brenner — Innsbruck — Langkampfen

— Alemanha) e a circulação no «eixo Norte-Oeste» (a ligação Vorarlberg — Europa Oriental) mas igualmente a circulação no «eixo Sul-Oeste» (a ligação Itália — Innsbruck — Vorarlberg/região do Lago de Constança). Segundo estimativas, com a aplicação da primeira fase de proibição sectorial de circulação, a partir de 2 de Maio de 2008, seriam afectados 35 000 trajectos anuais efectuados por camiões. A partir da aplicação da segunda fase, em 1 de Janeiro de 2009, a medida em causa afectaria 200 000 trajectos por ano, o que representa 7,3 % do total de trajectos efectuados por camiões na auto-estrada A 12. Os efeitos desta medida estender-se-iam por cerca de 300 quilómetros da rede austríaca de auto-estradas.

58 A Comissão sustenta que, para assegurar o transporte de mercadorias objecto do regulamento controvertido, seria necessário recorrer ao tráfego ferroviário ou utilizar itinerários rodoviários mais longos, o que geraria custos suplementares para os operadores afectados. Assim, a proibição sectorial de circulação terá repercussões económicas consideráveis não só na indústria de transportes mas também nos fabricantes de mercadorias objecto do regulamento, que teriam de suportar custos de transporte mais elevados, o que afectaria a sua competitividade.

59 Segundo a Comissão, o regulamento controvertido é discriminatório. Tendo o tráfego local e regional ficado excluído do campo de aplicação da proibição sectorial de circulação, esta afecta, de facto, de forma preponderante, o trânsito internacional de mercadorias. Além disso, é de recear que as empresas de transporte que podem beneficiar desse regime derrogatório tirem partido das disposições de isenção e proponham transportes rodoviários de longo curso, uma vez que estes já não podem ser propostos por empresas estabelecidas fora desta região.

60 Aliás, o facto de a proibição sectorial de circulação não incidir directamente sobre as emissões produzidas pelos veículos de transporte, mas sobre as mercadorias por eles transportadas, poderá ter um efeito discriminatório no comércio entre os

Estados-Membros. A Comissão salienta, designadamente, que o comércio de madeira e de produtos derivados bem com o comércio de mármore e travertino poderiam ser afectados por essa medida.

61 Quanto à existência de uma eventual justificação para a proibição sectorial de circulação, a Comissão reconhece que ela pode contribuir para se atingir o objectivo de protecção do ambiente. Mas põe em causa a conformidade da referida medida com o princípio da proporcionalidade.

62 A proibição sectorial de circulação, segundo a Comissão, está viciada por contradições internas, de forma que a sua adequação ao objectivo prosseguido não está demonstrada.

63 Segundo a Comissão, o objectivo principal do regulamento controvertido não é a redução das emissões produzidas pelos veículos a motor, mas a redução do tráfego rodoviário. Ora, tal redução só pode ter uma influência indirecta na qualidade do ar.

64 Uma vez que a proibição sectorial de circulação incide sobre as mercadorias a transportar e não directamente sobre as emissões produzidas por veículos automóveis de transporte, a sua consequência é autorizar a circulação de pesados mais poluentes quando transportam mercadorias não abrangidas pela proibição, ao passo que a circulação dos pesados menos poluentes seria proibida quando transportassem, por exemplo, ladrilhos.

65 Além disso, a opção de orientar as mercadorias com «vocação ferroviária» para este meio de transporte ignora o facto de a possibilidade de recorrer ao transporte ferroviário depender frequentemente de vários parâmetros logísticos da missão de

transporte, como o volume a transportar. Aliás, este critério é demasiado vago e não se pode excluir que as mercadorias abrangidas pela proibição sejam escolhidas de forma arbitrária ou discriminatória e que essa escolha seja depois alargada a outras categorias de produtos.

66 Segundo a Comissão, não foram analisadas todas as alternativas à proibição sectorial de circulação que pudessem eventualmente vir a ser aplicadas pelas autoridades austríacas. Entre as várias medidas que, segundo a Comissão, poderiam restringir em menor grau a livre circulação de mercadorias figuram a substituição do limite de velocidade variável por um limite de velocidade permanente de 100 km/h.

67 O estudo do Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg, de 30 de Novembro de 2007 (a seguir «estudo IFEU»), demonstra que o limite de velocidade permanente de 100 km/h poderia conduzir a uma redução de cerca de 7,5 % das emissões de dióxido de azoto, até 2010. No que se refere mais especificamente aos efeitos desse limite por comparação com os de um limite de velocidade variável, segundo os cálculos apresentados pelas autoridades austríacas, a aplicação da segunda medida permitiria reduzir anualmente de cerca de 3,6 % para 3,8 % as emissões de dióxido de azoto na zona em questão. A República da Áustria terá admitido, na sua resposta ao parecer fundamentado, que os efeitos do limite de velocidade variável correspondem a 67 % dos efeitos de um limite de velocidade permanente de 100 km/h. Do que resulta que a substituição do limite de velocidade variável pelo limite de velocidade permanente permitiria atingir uma redução suplementar de 1,8 % das referidas emissões, o que seria superior aos efeitos da proibição sectorial de circulação, ou seja, a redução anual de 1,5 % dos referidos poluentes atmosféricos.

68 Quanto ao estudo da Ökoscience sobre os efeitos na qualidade do ar da aplicação do limite de velocidade variável entre Novembro de 2007 e Outubro de 2008 (a seguir «estudo Ökoscience»), invocado pela República da Áustria para demonstrar que essa substituição só permitiria atingir uma redução anual suplementar anual de 1,1 % das

emissões de dióxido de azoto, este estudo foi publicado no decurso do mês de Março de 2009 e inclui informações que só podem ter sido obtidas após a expiração do prazo fixado no parecer fundamentado, a saber, 8 de Junho de 2008.

69 Além disso, poderia ter sido encarado o alargamento da proibição de circulação que abrange os pesados de certas classes Euro aos pesados de outras classes mais avançadas. A República da Áustria opôs-se a essa proposta na sua resposta ao parecer fundamentado, sustentando que os pesados correspondentes à norma Euro IV, muitas vezes, emitem mais dióxido de azoto que os que correspondem à norma Euro III. Mesmo que se tivesse de comprovar esta afirmação, o facto é que uma proibição de circulação dos pesados da classe Euro III incitaria inúmeras empresas a antecipar a sua passagem à classe Euro V.

70 A Comissão menciona igualmente a possibilidade de se aplicarem medidas de controlo da circulação, como o sistema de conta-gotas, de se instituírem portagens em função da quantidade de poluentes emitidos pelos veículos e de se adaptar o imposto sobre os produtos petrolíferos ou o imposto de consumo, por forma a incentivar a aquisição de veículos equipados com motores a gasolina.

71 A Comissão sustenta que, antes de decidir a proibição sectorial de circulação, as autoridades austríacas não verificaram se havia capacidades ferroviárias suficientes e adequadas para transferir o transporte rodoviário de mercadorias em causa para o transporte ferroviário. A existência dessas capacidades não estaria de forma alguma provada no que se refere ao sector situado a oeste da cidade de Innsbruck nem, quanto ao sector situado a leste dessa cidade, no que toca à aplicação da segunda fase da proibição.

72 No que respeita à possibilidade de recorrer à estrada ferroviária («Rollende Landstrasse»), isto é, a um modo de transporte em que os camiões são transportados em caminho de ferro, apenas numa parte do itinerário, essa alternativa só existe para o sector situado a leste da cidade de Innsbruck. Neste sector, só poderia ser assegurada uma parte do transporte de mercadorias afectadas pela aplicação, a partir de 1 de Janeiro de 2009, da segunda fase da proibição sectorial de circulação, tal como inicialmente prevista. Com efeito, se as capacidades da estrada ferroviária eram suficientes em 1 de Janeiro de 2009, era simplesmente devido às modificações operadas pela República da Áustria após a expiração do prazo fixado no parecer fundamentado.

73 No que se refere à alternativa que o transporte combinado não acompanhado constituiria, tal só teria interesse do ponto de vista económico e logístico para os em transportes de longo curso.

74 No que se refere à possibilidade de recorrer a itinerários alternativos, verifica-se que as estradas alternativas locais se encontram interditas ao tráfego de passagem ou não são adequadas ao trânsito de pesados. Assim, o trânsito de pesados estrangeiros em causa deveria ser desviado quer para a Suíça quer para a estrada dos Tauern, na Áustria, o que implicaria um considerável alongamento do percurso. Além disso, também haveria que ter em conta os custos suplementares gerados pelas formalidades aduaneiras na Suíça.

75 Finalmente, na falta de soluções de substituição realistas que permitam assegurar o transporte das mercadorias objecto do regulamento controvertido, os prazos estabelecidos para a aplicação da proibição sectorial de circulação seriam insuficientes para permitir razoavelmente aos operadores afectados pela medida adaptarem-se às novas circunstâncias.

76 Quanto ao sector a oeste da cidade de Innsbruck (Zirl-Innsbruck), não ficou provada a necessidade da proibição sectorial de circulação, por não haver avaliações suficientes que indiquem em que medida este sector seria afectado. Além disso, não existe uma análise do impacto concreto, que demonstre o carácter adequado e necessário de tal medida.

77 Em qualquer caso, o facto de o regulamento controvertido ter sido alterado em várias ocasiões após a expiração do prazo fixado no parecer fundamentado demonstra que a República da Áustria não analisou concretamente o carácter proporcionado da proibição sectorial de circulação.

78 O Reino dos Países Baixos sustenta, no seu articulado de intervenção, que o regulamento em litígio constitui uma discriminação indirecta, por afectar mais o trânsito efectuado por empresas estrangeiras do que o das empresas austríacas, devido ao facto de não incidir sobre a totalidade do tráfego de pesados, mas apenas sobre os pesados com mais de 7,5 toneladas, que são, regra geral, os veículos que efectuam o tráfego de passagem, e, por outro lado, porque afecta um eixo rodoviário que é determinante para este tipo de tráfego.

79 A República Italiana, por seu lado, propõe como medida alternativa à proibição sectorial de circulação a introdução de uma proibição de circulação de veículos automóveis de turismo e utilitários de menos de 7,5 toneladas, em função da classe Euro a que pertençam. No que respeita à alternativa proposta pela Comissão, que consiste em alargar as proibições de circulação impostas aos pesados mais antigos aos pesados de outras classes Euro mais avançadas, mais concretamente aos da classe Euro III, tal poderia ter repercussões económicas neste Estado-Membro, devido à composição da frota de camiões.

80 Além disso, os Estados intervenientes apontam problemas resultantes da aplicação da proibição sectorial de circulação. As alternativas de transporte ferroviário e dos itinerários alternativos não satisfazem as necessidades dos operadores afectados. A República Italiana insiste na carga administrativa e financeira suplementar que seria criada pelo transporte de mercadorias pela Suíça.

81 A República da Áustria contesta a existência de uma restrição à livre circulação de mercadorias no sentido do artigo 28.º CE e 29.º CE.

82 No que se refere ao quadro factual, este Estado-Membro alega que, apesar das medidas que visam melhorar a qualidade do ar no *Land* do Tirol, a concentração de dióxido de azoto na auto-estrada A 12 ultrapassa claramente os valores-limite anuais fixados no ponto I do anexo II da Directiva 1999/30, acrescidos da margem de tolerância. A situação será agravada devido à evolução regressiva dessa margem. Cerca de 60 % das emissões do dióxido de azoto nessa auto-estrada são imputáveis aos pesados. Assim, o transporte rodoviário de mercadorias constitui a principal fonte de emissões deste poluente atmosférico na zona em causa.

83 A República da Áustria salienta que a Directiva 96/62, lida em conjugação com a Directiva 1999/30, impõe uma obrigação de agir ao Estado-Membro em causa, em caso da ultrapassagem do valor-limite anual do dióxido de azoto. Além disso, as autoridades austríacas estavam obrigadas a assegurar o respeito pela vida privada e familiar dos cidadãos, consagrado no artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e no artigo 8.º, n.º 2, da Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de Novembro de 1950, incluindo o direito de ser protegido de factores que atentam contra a saúde e a qualidade de vida. No caso concreto, foi encontrado um justo equilíbrio entre os interesses em presença, em conformidade com a jurisprudência iniciada com o acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Junho de 2003, Schmidberger (C-112/00, Colect., p. I-5659).

84 Este Estado-Membro sustenta que a conformidade do regulamento controvertido com o direito da União não deve ser apreciada de forma isolada, mas sim tendo em conta todas as medidas de que faz parte. Com efeito, para se conseguir uma redução tão grande e eficaz quanto possível das emissões provocadas pelo tráfego rodoviário, é necessário um plano de conjunto que combine diferentes medidas. Tais medidas não incidem apenas sobre as emissões específicas dos veículos automóveis mas igualmente sobre a densidade do tráfego rodoviário. A aplicação deste plano permitiria reduzir sensivelmente a poluição por dióxido de azoto na zona em causa e atingir, no decurso de 2010, uma concentração anual média de cerca de 55 µg/m3 deste poluente atmosférico nesta zona. Contudo, apesar desse plano, a concentração deste poluente atmosférico no ar ultrapassou largamente o valor-limite de 40 µg/m3, estabelecido no ponto I do anexo II da Directiva 1999/30 para o ano em causa.

85 A proibição sectorial de circulação, na sua versão final, ou seja, após a decisão de nela não incluir o transporte de cereais, abrangeria cerca de 194 000 trajectos de pesados por ano, o que representaria 6,6 % do conjunto dos trajectos efectuados por pesados na auto-estrada A 12, e não é susceptível de entravar as trocas de mercadorias entre os Estados-Membros, apenas obstaculizando a utilização de um modo de transporte num corredor de trânsito transalpino. Os trajectos em causa poderiam ser efectuados, em parte, desviando-se para a ferrovia o transporte rodoviário de mercadorias objecto do regulamento controvertido e, em parte, para itinerários alternativos.

86 Segundo a República da Áustria, esta proibição não teve consequências económicas relevantes. As suas repercussões seriam demasiado aleatórias e demasiado indirectas para poderem ser consideradas como aptas a entravar o comércio entre os Estados-Membros. Na prática, não foi constatado nenhum entrave às trocas de mercadorias, desde a aplicação da primeira fase da proibição, ou seja, a partir de 2 de Maio de 2008.

87 No que diz respeito ao carácter alegadamente discriminatório do regulamento controvertido, a República da Áustria alega que a escolha das mercadorias enumeradas no regulamento foi efectuada em função de critérios objectivos e não discriminatórios.

88 A derrogação aplicável ao tráfego rodoviário regional e local explica-se pelo facto de o desvio deste tráfego para o transporte ferroviário, por exemplo, no interior da mesma zona, implicar a realização de trajectos suplementares com destino aos terminais ferroviários, o que teria um efeito contrário ao objectivo do regulamento controvertido. Aliás, a «zona alargada» definida por este regulamento abrange circunscrições administrativas situadas fora do território austríaco, o que reforça o carácter não discriminatório do regime em causa.

89 No que se refere ao receio de que as empresas de transportes que beneficiam de disposições derrogatórias possam propor serviços de transporte rodoviário de longo curso, as autoridades austríacas tomaram medidas que permitem lutar contra eventuais desvios ou abusos.

90 Aliás, a República da Áustria precisa que podem ser concedidas derrogações à proibição sectorial de circulação para certos transportes, caso a caso, a pedido do interessado. Essas disposições derrogatórias permitiriam organizar transportes rodoviários de mercadorias que, por circunstâncias especiais, se verifique não poderem ser desviados para a ferrovia. As disposições em causa são aplicadas de forma flexível pelas autoridades competentes.

91 A título subsidiário, a República da Áustria sustenta que a proibição sectorial de circulação é justificada por motivos de protecção da saúde e do ambiente e é proporcionada aos objectivos prosseguidos.

92 Segundo a República da Áustria, a Comissão censura-a sem razão, por ter decidido regular o transporte rodoviário de mercadorias. As medidas tomadas são conformes com os objectivos reconhecidos no quadro da política comum de transportes, designadamente na comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu «Manter a Europa em movimento — Mobilidade sustentável para o nosso continente — Revisão intercalar do Livro branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes» [COM (2006) 314 final, de 22 de Junho de 2006].

93 Além disso, segundo a República da Áustria, a investigação científica demonstra claramente a correcção da sua posição. A Comissão, pelo contrário, baseia-se em estudos que reproduzem hipóteses incorrectas, que a levaram a sobrestimar os efeitos das medidas a aplicar aos automóveis de turismo.

94 No que se refere à decisão das autoridades austríacas de alargar o campo de aplicação da proibição sectorial de circulação ao sector oeste da cidade de Innsbruck, trata-se de uma medida necessária, devido ao nível de poluição do ar na zona em causa. Aliás, constituindo este sector apenas uma pequena percentagem do tráfego de pesados no corredor de Brenner, i. e., cerca de 1,8 %, os efeitos desse alargamento no tráfego transfronteiriço de pesados são muito modestos.

95 Segundo o Governo austríaco, antes de aplicar a proibição sectorial de circulação, as autoridades austríacas analisaram cuidadosamente a possibilidade de adoptar medidas alternativas menos restritivas da livre circulação de mercadorias. As medidas estudadas foram aprovadas e aplicadas na medida em que eram adequadas e eficazes. Assim, as referidas autoridades teriam optado por aplicar um limite de velocidade variável em função da poluição e uma proibição de circulação aplicável a determinados pesados não conformes com a norma Euro II ou Euro III. Além disso, foi alargado o campo de aplicação geográfica da proibição de circulação nocturna e eliminada a derrogação prevista para os pesados das categorias Euro IV e Euro V.

96 Segundo a República da Áustria, no que toca à possibilidade de aplicar uma medida de limitação permanente da velocidade a 100 km/h, a Comissão sustentou, erradamente, que essa medida poderia permitir uma redução de cerca de 7,5 % das emissões de dióxido de azoto na zona em causa e que essa limitação reduziria mais a concentração anual desse poluente atmosférico na referida zona do que a proibição sectorial de circulação. No entender da República da Áustria, o estudo do IFEU, invocado pela Comissão para demonstrar a correcção das suas asserções, baseou-se em dados e hipóteses inverificáveis.

97 Para avaliar o efeito de substituição do limite de velocidade variável por um limite de velocidade permanente de 100 km/h, segundo a República da Áustria, será necessário basearmo-nos no estudo Ökoscience, que inclui dados sobre a aplicação da velocidade variável entre Novembro de 2007 e Outubro de 2008. De acordo com esses dados, o efeito dessa substituição permitiria atingir uma redução anual suplementar de 1,1 % das emissões de dióxido de azoto em condições óptimas, o que representaria um resultado nitidamente inferior ao da proibição sectorial de circulação, da qual se alega resultar uma redução de 1,5 % das ditas emissões.

98 Neste contexto, a República da Áustria sublinha que o nível de redução das emissões resultante de uma limitação da velocidade permanente a 100 km/h depende essencialmente do efeito dessa medida na velocidade efectivamente praticada pelos condutores, o que, por sua vez, depende da aceitação da medida por eles. A velocidade média de circulação não é igual à velocidade máxima autorizada. Na altura em que a velocidade de 130 km/h foi aplicada em Vomp, a velocidade média dos automóveis de turismo seria de cerca de 116 km/h, ao passo que, durante o período de estudo em que foi introduzido um limite de velocidade permanente de 100 km/h, essa velocidade só foi reduzida para 103 km/h. A redução efectiva da velocidade média não foi, portanto, de 30 km/h, mas apenas de 13 km/h.

99 A possibilidade de alargar as proibições de circulação impostas aos pesados mais antigos aos pesados de outras classes Euro, conduziria a resultados contraditórios. As emissões de dióxido de azoto dos pesados da classe Euro IV são superiores às dos veículos automóveis da classe Euro III. Além disso, convém ter em conta a data a partir da qual os veículos da classe Euro abrangidos pela proibição de circulação deixam de corresponder à norma e ainda a questão de saber se pode ser imposta a obrigação de substituir os veículos em causa por novos veículos. No momento em que foram propostas as medidas de melhoria da qualidade do ar no *Land* do Tirol, três quartos da frota de pesados eram constituídos por veículos da classe Euro III.

100 As autoridades austríacas estudaram os efeitos, na poluição atmosférica, das medidas relativas ao acompanhamento do tráfego, das medidas relativas às portagens e de outras medidas de gestão. Algumas dessas medidas foram afastadas, devido aos seus inconvenientes, e outras estão em curso de aplicação.

101 Além disso, a Comissão apresentou como alternativa à proibição sectorial de circulação medidas que só produzem efeitos a longo prazo, como as medidas económicas que visam reduzir os veículos de turismo com motor diesel. De qualquer modo, essas medidas foram já tomadas.

102 No que toca à possibilidade de assegurar o transporte de mercadorias abrangidas pelo regulamento controvertido, a República da Áustria opera uma distinção entre os transportes de mercadorias cujo trajecto na auto-estrada A 12 é mais curto («itinerário privilegiado»), os que têm um trajecto alternativo pelo menos equivalente («itinerário alternativo») e os que dispõem de um trajecto alternativo de melhor qualidade («itinerário de desvio»). Entre os transportes abrangidos pela proibição sectorial de circulação, 45 % deles devem ser classificados na categoria dos que beneficiam dos itinerários privilegiados, 25 %, na categoria dos transportes que podem recorrer aos itinerários alternativos, e 30 %, na que corresponde a um itinerário de desvio.

103 Quando os transportes de mercadorias são efectuados no quadro de um tráfego de passagem, devem, segundo a República da Áustria, ser realizados em ferrovia, se corresponderem a um «itinerário privilegiado» ou a um «itinerário alternativo». Assim, haverá que ter em conta o conjunto das capacidades resultantes de todas as formas de transporte ferroviário disponíveis.

104 As capacidades disponíveis da estrada ferroviária, do transporte convencional em vagões isolados e do transporte combinado não acompanhado seriam mais do que suficientes para tratar todas as mercadorias objecto do regulamento controvertido. No que se refere, mais concretamente, à estrada ferroviária, a sua utilização não careceria de uma reestruturação logística.

105 Apesar da existência e da disponibilidade de capacidades ferroviárias suficientes e adequadas, as autoridades austríacas adiaram a entrada em vigor da segunda fase da proibição sectorial de circulação, introduzindo uma terceira fase, a partir de 1 de Julho de 2009, e depois uma quarta fase, a partir de 1 de Julho de 2010. Estes prazos suplementares permitiram a uma grande parte das empresas abrangidas pela proibição efectuar os transportes recorrendo à estrada ferroviária, o que as dispensou de proceder a adaptações logísticas.

106 Contrariamente ao que sustenta a Comissão, os itinerários alternativos através do Reschenpass não são reservados aos transportes regionais e locais. O tráfego de passagem de pesados estrangeiros para o qual este itinerário corresponde a um «itinerário privilegiado» pode utilizá-lo. Para modificar os trajectos dos transportes de mercadorias das categorias de «itinerário alternativo» e de «itinerário de desvio», existem vários itinerários de substituição. No que se refere aos itinerários rodoviários através da Suíça, o Acordo de 21 de Junho de 1999 entre a Comunidade Europeia e a

Confederação Suíça sobre o transporte de mercadorias e de passageiros por estrada (JO 2002, L 114, p. 91) permite que os transportes de um Estado-Membro para outro possam transitar por este país, sem contingentação.

107 Finalmente, os prazos previstos para a aplicação da proibição sectorial de circulação permitiram aos operadores abrangidos adaptarem-se às novas circunstâncias. O escalonamento das diferentes medidas reforça o carácter proporcionado do plano no seu conjunto. A Comissão não demonstrou a existência de problemas imputáveis à aplicação alegadamente demasiado rápida da referida proibição.

*Apreciação do Tribunal de Justiça*

— Quanto à existência de uma restrição à livre circulação de mercadorias

108 Em primeiro lugar, importa analisar se é procedente a alegação da República da Áustria de que o regulamento controvertido não constitui uma violação dos artigos 28.º CE e seguintes, tendo em conta a obrigação de agir prevista no n.º 3 do artigo 8.º da Directiva 96/62, interpretado em conjugação com a Directiva 1999/30.

109 No caso em apreço, o Estado-Membro e a Comissão estão de acordo em que, nos anos de 2002 a 2009, o valor-limite anual das concentrações de dióxido de azoto no ar, fixado no ponto I do anexo II da Directiva 1999/30, foi ultrapassado no posto de controlo de Vomp/Raststätte. Assim, a República da Áustria deveria ter elaborado ou

aplicado, nos termos do artigo 8.º, n.º 3, da Directiva 96/62, um plano ou um programa que permitisse respeitar o valor-limite. Ora, não se contesta que, de um ponto de vista formal, o regulamento controvertido faça parte desse plano.

110 Em conformidade com essa mesma disposição, tal plano deve conter as informações enumeradas no anexo IV da Directiva 96/62, tais como informações sobre o local em que ocorreu a ultrapassagem, as principais fontes das emissões responsáveis pela poluição e as medidas existentes ou planeadas. A directiva não tem indicações precisas quanto ao âmbito e ao conteúdo das medidas que devem ser tomadas pelos Estados-Membros.

111 Nestas circunstâncias, cabe aos Estados-Membros tomar as medidas apropriadas e coerentes com vista a que os valores-limite sejam respeitados, tendo em conta todas as circunstâncias do momento e os interesses em presença (v., neste sentido, acórdão Comissão/Áustria, já referido, n.º 81, e acórdão de 25 de Julho de 2008, Janecek, C-237/07, Colect., p. I-6221, n.os 45 e 46). Os Estados-Membros dispõem de um poder de apreciação nesta matéria, mas devem exercê-lo com observância das disposições do Tratado CE, incluindo o princípio fundamental da livre circulação de mercadorias.

112 Assim, há que apreciar o regulamento controvertido, na perspectiva dos artigos 28.º CE a 30.º CE.

113 A este respeito, importa recordar que a livre circulação de mercadorias constitui um dos princípios fundamentais do Tratado. Esta liberdade de circulação tem por consequência a existência de um princípio geral de liberdade de trânsito de mercadorias no interior da União Europeia (v. acórdãos de 16 de Março de 1983, SIOT, 266/81, Recueil, p. 731, n.º 16; de 4 de Outubro de 1991, Richardt e «Les Accessoires Scientifiques», C-367/89, Colect., p. I-4621, n.º 14; e acórdão Comissão/Áustria, já referido, n.os 63 e 65).

114 No caso concreto, o regulamento controvertido proíbe os pesados de mais de 7,5 toneladas, que transportem certo tipo de mercadorias que, segundo as autoridades austríacas, têm «vocação ferroviária», de circularem num troço da auto-estrada A 12. Obsta, assim, à utilização de um meio de transporte para estes produtos, neste corredor de tráfego transalpino.

115 A República da Áustria sustenta existirem itinerários alternativos ou outros meios de transporte que permitem encaminhar as mercadorias em causa.

116 Contudo, não é por existirem essas soluções alternativas que deixa de haver uma restrição à livre circulação de mercadorias (v., neste sentido, acórdão Comissão/Áustria, já referido n.º 67). Com efeito, o troço da auto-estrada A 12 constitui uma das principais vias de comunicação terrestres entre o Sul da Alemanha e o Norte da Itália. Ao obrigar as empresas em causa a procurar soluções alternativas rentáveis para o transporte de mercadorias abrangidas pelo regulamento controvertido, a proibição sectorial de circulação pode afectar substancialmente o trânsito de mercadorias entre a Europa Setentrional e o Norte da Itália (v., neste sentido, acórdão Comissão/Áustria, já referido, n.ºs 66 e 68).

117 Nestas condições, a proibição sectorial de circulação deve ser considerada como uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, em princípio incompatível com os artigos 28.º CE e 29.º CE, a menos que possa ser justificada.

— Quanto à eventual justificação da restrição

118 A República da Áustria sustenta que a proibição sectorial de circulação é justificada por motivos de protecção da saúde e do ambiente e pela necessidade de assegurar o direito ao respeito da vida privada e familiar, consagrado no artigo 7.º da Carta e no artigo 8.º, n.º 2, da Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

119 Segundo jurisprudência assente, as medidas nacionais susceptíveis de criar entraves ao comércio intracomunitário podem ser justificadas por uma das razões de interesse geral enumeradas no artigo 30.º CE, como a protecção da saúde e da vida das pessoas, ou por uma das exigências imperativas ligadas à protecção do ambiente, desde que tais medidas sejam proporcionadas ao objectivo prosseguido (v., nomeadamente, acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, dito «Cassis de Dijon», 120/78, Colect., p. 327; de 20 de Setembro de 1988, Comissão/Dinamarca, 302/86, Colect., p. 4607, n.º 9; de 5 de Fevereiro de 2004, Comissão/Itália, C-270/02, Colect., p. I-1559, n.º 21; de 14 de Dezembro de 2004, Comissão/Alemanha, C-463/01, Colect., p. I-11705, n.º 75; e acórdão Comissão/Áustria, já referido, n.º 70).

120 Há que recordar que a protecção da saúde e do ambiente é um dos objectivos essenciais da União. Neste sentido, o artigo 2.º CE dispõe que a Comunidade tem como missão promover um «nível elevado de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente», e o artigo 3.º, n.º 1, alínea p), CE prevê que a política da Comunidade inclui uma contribuição para a realização de «um elevado nível de protecção da saúde» (v., neste sentido, acórdãos de 7 de Fevereiro de 1985, ADBHU, 240/83, Recueil, p. 531, n.º 13; de 19 de Maio de 1992, Comissão/Alemanha, C-195/90, Colect., p. I-3141, n.º 29; e de 22 de Dezembro de 2008, British Aggregates/Comissão, C-487/06 P, Colect., p. I-10515, n.º 91).

121 Além disso, nos termos dos artigos 6.º CE e 152.º, n.º 1, CE, as exigências de protecção do ambiente e da saúde pública devem ser tidas em conta na definição e na aplicação das políticas e acções da Comunidade (v., neste sentido, acórdão de 23 de Outubro de 2007, Comissão/Conselho, C-440/05, Colect., p. I-9097, n.º 60). O carácter transversal e fundamental dos referidos objectivos é, aliás, reafirmado, respectivamente, nos artigos 37.º e 35.º da Carta.

122 Quanto à relação entre os objectivos de protecção do ambiente e de protecção da saúde, resulta do artigo 174.º, n.º 1, CE que a protecção da saúde das pessoas é um dos objectivos da política da Comunidade no domínio do ambiente (v., nomeadamente, acórdãos de 8 de Julho de 2010, Afton Chemical, C-343/09, Colect., p. I-7027, n.º 32, e de 22 de Dezembro de 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Colect., p. I-13533, n.º 71). Estes objectivos estão intimamente ligados entre si, designadamente no quadro da luta contra a poluição do ar, cuja finalidade é limitar os perigos para a saúde decorrentes da degradação do ambiente (v., neste sentido, acórdão de 11 de Dezembro de 2008, Comissão/Áustria, C-524/07, n.º 56).

123 Nestas condições, há que examinar os argumentos da República da Áustria sobre a protecção da saúde, separadamente dos que se referem à protecção do ambiente (v., neste sentido, acórdão de 11 de Dezembro de 2008, Comissão/Áustria, já referido, n.º 56).

124 No caso concreto, a proibição sectorial de circulação foi decretada com o objectivo de garantir a qualidade do ar na zona em causa, em conformidade com as obrigações resultantes do artigo 8.º, n.º 3, da Directiva 96/62, lido em conjugação com a Directiva 1999/30.

125 É jurisprudência constante que as exigências imperativas ligadas à protecção do ambiente podem justificar medidas nacionais susceptíveis de entravar o comércio intracomunitário, desde que essas medidas sejam adequadas para garantir a realização desse objectivo e não vão além do necessário para o atingir (v., neste sentido, acórdãos de 14 de Julho de 1998, Aher-Waggon, C-389/96, Colect., p. I-4473, n.os 19 e 20; de 14 de Dezembro de 2004, Comissão/Alemanha, já referido, n.º 75; e de 11 de Dezembro de 2008, Comissão/Áustria, já referido, n.º 57).

126 Ora, uma medida restritiva só pode ser considerada adequada para garantir a realização do objectivo prosseguido se corresponder verdadeiramente à preocupação de o atingir de maneira coerente e sistemática (v., neste sentido, acórdãos de 10 de Março de 2009, Hartlauer, C-169/07, Colect., p. I-1721, n.º 55; de 19 de Maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o., C-171/07 e C-172/07, Colect., p. I-4171, n.º 42; e de 16 de Dezembro de 2010, Josemans, C-137/09, Colect., p. I-13019, n.º 70).

127 Em primeiro lugar, no que toca à adequação do regulamento controvertido, a Comissão considera que a opção das autoridades austríacas por uma medida sobre o transporte rodoviário de mercadorias é inadequada. A República da Áustria não pretende reduzir as emissões dos veículos automóveis, mas a densidade do tráfego rodoviário. A Comissão sustenta também que o regulamento controvertido não corresponde verdadeiramente à intenção de atingir de maneira coerente e sistemática o objectivo prosseguido.

128 Há que salientar desde logo que, para melhorar a qualidade do ar na zona em causa, as autoridades austríacas tomaram várias medidas para reduzir as emissões dos veículos automóveis, como, por exemplo, um limite de velocidade de 100 km/h num troço da auto-estrada A 12, substituído depois por um limite de velocidade variável, e ainda a proibição, em certas condições, da circulação nocturna de pesados nessa auto-estrada e a proibição da circulação de pesados de determinadas classes Euro. Considerando essas medidas insuficientes, a República da Áustria adoptou também

uma medida de redução do número total de transportes em veículos pesados, ou seja, a proibição sectorial de circulação. Com estas medidas, a concentração anual média de dióxido de azoto na zona em causa deveria ter sido de cerca de 55 μg/m3, no decurso do ano de 2010.

129 É ponto assente que a aplicação de medidas de restrição da circulação rodoviária, como a proibição sectorial de circulação, implica uma redução das emissões de poluentes atmosféricos e contribui para a melhoria da qualidade do ar. No caso em apreço, não sofre contestação que esta medida permite reduzir em cerca de 1,5 % as emissões deste poluente atmosférico por ano e na zona em causa.

130 Neste contexto, há que recordar que a necessidade de reduzir o transporte rodoviário de mercadorias, eventualmente orientando os operadores para outras modalidades de transporte mais amigas do ambiente, como o transporte ferroviário, foi reconhecida no quadro da política comum de transportes, como a Comissão admitiu na audiência. Há que mencionar também a Directiva 92/106/CEE do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, relativa ao estabelecimento de regras comuns para certos transportes combinados de mercadorias entre Estados-Membros (JO L 368, p. 38), que indica, no seu terceiro considerando, que «os problemas cada vez maiores inerentes ao congestionamento das estradas, ao ambiente e à segurança rodoviária exigem, a bem do interesse público, um desenvolvimento mais acelerado dos transportes combinados como alternativa ao transporte rodoviário».

131 No que se refere ao critério da «vocação ferroviária», invocado pelas autoridades austríacas para designar as mercadorias que devem ser abrangidas pela proibição sectorial de circulação, é ponto assente que algumas mercadorias são particularmente adaptadas ao transporte ferroviário.

132 Quanto à alegação da Comissão segundo a qual o critério utilizado faz recear que as mercadorias abrangidas pela proibição sectorial de proibição tenham sido escolhidas de modo arbitrário, basta salientar que a Comissão não desenvolveu argumentação para sustentar que é esse o caso das mercadorias enumeradas no artigo 3.º do regulamento controvertido. Como, no quadro de uma acção por incumprimento, o Tribunal de Justiça se deve pronunciar tendo em conta os factos e abstrair de qualquer suposição, este argumento improcede (v., nomeadamente, acórdãos de 26 de Abril de 2005, Comissão/Irlanda, C-494/01, Colect., p. I-3331, n.º 41, e de 6 de Outubro de 2009, Comissão/Finlândia, C-335/07, Colect., p. I-9459, n.º 46).

133 No que se refere à questão de saber se o regulamento controvertido corresponde à intenção de atingir o seu objectivo de maneira coerente e sistemática, é verdade que ele tem como efeito autorizar a circulação dos pesados mais poluentes, quando transportam mercadorias não abrangidas pela proibição, mas proíbe a circulação dos menos poluentes, quando transportam, por exemplo, ladrilhos cerâmicos. No entanto, não se pode considerar incoerente que um Estado-Membro que, em conformidade com um objectivo reconhecido na política comum de transportes, se decidiu por uma política de orientação dos transportes de mercadorias para a ferrovia adopte medidas focalizadas nos produtos aptos a serem transportados por diversos modos de transporte ferroviário.

134 Quanto à exclusão do tráfego local e regional do âmbito da proibição sectorial de circulação, importa salientar que uma das características das medidas nacionais tomadas para canalizar os fluxos de transporte ou para influenciar os modos de transporte é que elas incluem, regra geral, derrogações a favor dos transportes cujo ponto de partida ou de destino esteja situado no interior da zona em causa. Com efeito, parece claro, como alega a República da Áustria, que o recurso ao transporte ferroviário para este tipo de tráfego pode acarretar o alongamento dos trajectos, uma vez que aos trajectos iniciais devem ser somados os trajectos para os terminais ferroviários, o que teria um efeito contrário ao pretendido pela proibição sectorial de circulação. Além disso, não se contesta que o transporte ferroviário só é uma alternativa rentável ao transporte rodoviário para os trajectos de alguma distância.

135 Por outro lado, na medida em que a derrogação se aplica a pesados carregados e descarregados na «zona alargada», importa recordar que esta zona inclui igualmente circunscrições administrativas situadas fora do território austríaco.

136 Além disso, resulta dos autos enviados ao Tribunal de Justiça que a República da Áustria tomou medidas para lutar contra eventuais desvios ou abusos na aplicação desta derrogação.

137 Assim, a exclusão do tráfego local e regional do âmbito de aplicação da proibição sectorial de circulação não compromete a coerência e o carácter sistemático do regulamento controvertido.

138 Tendo em conta estes elementos, há que constatar que a proibição sectorial de circulação é adequada para garantir a realização do objectivo de protecção ambiental.

139 No que toca à questão de saber se a restrição à livre circulação de mercadorias vai além do necessário para atingir esse objectivo, a Comissão sustenta que medidas como o alargamento da proibição de circulação que abrange os pesados de certas classes Euro aos pesados de outras classes, ou a substituição do limite de velocidade variável por um limite de velocidade permanente de 100 km/h, embora pudessem afectar a livre circulação de mercadorias, permitiriam atingir o objectivo prosseguido, restringindo menos o exercício dessa liberdade.

140 Como salientou o Tribunal de Justiça no n.º 87 do seu acórdão de 15 de Novembro de 2005, Comissão/Áustria, antes de tomarem uma medida tão radical como a proibição de circulação num troço de auto-estrada que constitui uma via de comunicação vital entre alguns Estados-Membros, as autoridades austríacas tinham de analisar atentamente a possibilidade de recurso a medidas menos restritivas da liberdade de

circulação e deviam aplicá-las, a menos que se demonstrasse claramente serem inadequadas para atingir o objectivo prosseguido.

141 No que se refere, em primeiro lugar, à solução que consiste em alargar a proibição de circulação que abrange os pesados de certas classes Euro aos pesados de outras classes, há que recordar que o limite das emissões de óxidos de azoto está fixado em 5 g/kWh para os pesados da classe Euro III e que a classe Euro IV introduziu uma redução para 3,5 g/kWh.

142 A República da Áustria é de opinião de que os pesados da classe Euro IV emitem frequentemente mais dióxido de azoto que os correspondentes à norma Euro III. Por esta razão, considera que, antes de alargar a proibição de circulação que abrange os pesados aos pesados da classe Euro III, conviria estudar mais aprofundadamente o impacto ambiental das emissões de dióxido de azoto.

143 Ora, tendo em conta que as diferentes classes Euro sucessivas implicam incontestavelmente sempre uma redução substancial das emissões de óxidos de azoto, não se demonstra que o alargamento da proibição de circulação que abrange os pesados de certas classes Euro aos pesados de outras classes não poderia ter contribuído de forma tão eficaz para o objectivo prosseguido como a aplicação da proibição sectorial de circulação.

144 No que se refere, em segundo lugar, à solução proposta pela Comissão, que consiste em substituir o limite de velocidade variável por um limite de velocidade permanente de 100 km/h, a República da Áustria sustenta, baseando-se nos dados do estudo Ökoscience, que essa substituição só permitiria atingir uma redução anual suplementar de 1,1 % das emissões de dióxido de azoto na zona em causa, ao passo que é indicada uma redução de 1,5 % para o caso da proibição sectorial de circulação.

145 A este propósito, importa salientar que os dados do estudo Ökoscience se reportam às velocidades efectivamente praticadas pelos utentes da estrada nesta zona, entre Novembro de 2007 e Outubro de 2008. Assim, uma parte substancial desses dados referem-se à situação existente na República da Áustria no final do prazo estabelecido no parecer fundamentado, ou seja, em 8 de Junho de 2008. Estes dados podem ser tidos em consideração na apreciação da presente acção.

146 Segundo esse estudo, na época em que se aplicou em Vomp um limite de velocidade de 130 km/h, a velocidade média dos automóveis de turismo era de cerca de 116 km/h, ao passo que, durante o período de estudo em que foi introduzido um limite de velocidade permanente de 100 km/h, a velocidade média dos mesmos veículos foi de 103 km/h. Assim, a introdução deste último limite de velocidade só implicou a redução de 13 km/h por comparação com os períodos de limite de velocidade de 130 km/h.

147 Se é certo que o efeito de um limite de velocidade na velocidade efectivamente praticada pelos utentes da estrada pode ser influenciado pela maneira como os mesmos acatam a medida, não deixa de ser verdade que o Estado-Membro em causa deve assegurar o cumprimento efectivo dessa medida através de medidas coactivas, eventualmente acompanhadas de sanções. Assim, a República da Áustria não se pode basear na velocidade média medida na zona em causa, i. e., 103 km/h, para apreciar os efeitos da aplicação de um limite de velocidade permanente de 100 km/h.

148 Destarte, a substituição do limite de velocidade variável por um limite de velocidade permanente de 100 km/h parece ter um potencial de redução das emissões de dióxido de azoto que não foi suficientemente tido em conta pela República da Áustria. Aliás, como resulta do n.º 67 do presente acórdão, esse potencial é corroborado pelo estudo IFEU.

149 Importa ainda salientar que os efeitos restritivos, na livre circulação de mercadorias, da substituição do limite de velocidade variável por um limite de velocidade permanente de 100 km/h são menores do que os da proibição sectorial de circulação. Com efeito, essa substituição não afecta a circulação dos pesados, cuja velocidade autorizada já é limitada.

150 Nestas circunstâncias, há que concluir que, tendo em conta os critérios descritos no n.º 140, *supra,* não ficou demonstrado o carácter inadequado das duas principais medidas alternativas propostas pela Comissão como medidas menos restritivas da livre circulação de mercadorias. Há que concluir portanto pela procedência da acção, sem necessidade de analisar as outras medidas propostas pela Comissão.

151 À luz de todas as considerações precedentes, há que declarar que, ao proibir a circulação de camiões de peso superior a 7,5 toneladas, que transportem certo tipo de mercadorias, num troço da auto-estrada A 12, no vale do Inn (Áustria), a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º CE e 29.º CE.

**Quanto às despesas**

152 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República da Áustria e tendo esta sido vencida no essencial dos seus fundamentos, há que a condenar nas despesas.

153 Nos termos do primeiro parágrafo do n.º 4 do mesmo artigo, a República Italiana e o Reino dos Países Baixos, que intervieram no presente litígio, suportarão as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

**1) Ao proibir a circulação de camiões de peso superior a 7,5 toneladas, que transportem certo tipo de mercadorias, num troço da auto-estrada A 12, no vale do Inn (Áustria), a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º CE e 29.º CE.**

**2) A República da Áustria é condenada nas despesas.**

**3) A República Italiana e o Reino dos Países Baixos suportarão as respectivas despesas.**

Assinaturas