CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. L.A. GEELHOED
presentadas el 14 de julio de 2005 [1]

I. Introducción

1. El 27 de mayo de 2003, el Landeshauptmann von Tirol dictó una orden por la que se prohibía el transporte de determinadas mercancías por camiones con un peso superior a 7,5 toneladas en un tramo de la autopista A 12, que recorre el Valle del Inn (en lo sucesivo, también «Inntal») en Austria. La medida, que estaba dirigida a reducir las emisiones de dióxido de nitrógeno de los vehículos pesados en esta zona, debía entrar en vigor el 1 de agosto de 2003. En esta situación, la Comisión incoó rápidamente el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 226 CE, al sostener que la medida era contraria a la normativa comunitaria en materia de servicios de transporte, así como a las disposiciones del Tratado sobre la libre circulación de mercancías.

2. El asunto suscita importantes cuestiones de principio relativas a la compatibilidad de medidas adoptadas para la protección del medio ambiente con las disposiciones del Tratado sobre el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. Ambos son objetivos fundamentales de la Comunidad, establecidos en el artículo 2 CE y expresados en muchas disposiciones concretas del Tratado.

3. Las disposiciones del Tratado sobre la libre circulación de mercancías y servicios, incluidos los servicios de transporte, han dado lugar a una mayor especialización geográfica dentro de la Comunidad. En parte como consecuencia de lo anterior, los movimientos de transporte han crecido más rápidamente que el producto interior bruto: en puntos porcentuales de crecimiento económico, los movimientos de transporte crecieron aproximadamente un 1,5 %. Dentro del sector de transportes, el sector de transportes por carretera, que hasta mediados de los años ochenta estaba sujeto a una normativa nacional restrictiva en diversos Estados miembros, fue el que más se benefició de este crecimiento desproporcionado. Mientras que, en términos absolutos, el transporte de mercancías por ferrocarril se estancó e incluso decreció, y el transporte de mercancías por vías de navegación interior experimentó sólo un ligero crecimiento como consecuencia de la limitada disponibilidad de la infraestructura necesaria para la moderna navegación interior a gran escala, el

1 — Lengua original: inglés.

transporte de mercancías por carretera se expandió rápidamente. Cada una de las posteriores ampliaciones de la Comunidad dio un nuevo impulso a esta expansión.

4. Sin embargo, existe también un aspecto negativo en este rápido crecimiento del transporte de mercancías por carretera: la congestión del tráfico en la red de carreteras de la Comunidad, en particular en los principales ejes de transporte entre los centros de actividad económica; una más rápida abrasión de la infraestructura de carreteras, que se ha traducido en unos mayores costes de mantenimiento de tal infraestructura; el impacto medioambiental del ruido y de las emisiones que contaminan el aire y, por último, los riesgos para la seguridad y para la salud de las personas causados por la congestión y la contaminación medioambiental.

5. Durante los últimos veinticinco años, la mayoría de los Estados miembros han adoptado muchas medidas dirigidas a limitar y canalizar los efectos secundarios negativos del crecimiento del tráfico por carretera. De este modo, se han implantado peajes especiales para financiar los costes de las infraestructuras atribuibles al transporte por carretera. El tráfico de tránsito por carretera suele circunvalar las zonas densamente pobladas y las vulnerables desde el punto de vista del paisaje y de la gestión de la naturaleza. Varios países de tránsito restringen el uso de su infraestructura de carreteras para vehículos pesados de mercancías en fines de semana o durante la noche. Por último, se han realizado intentos de influir en la elección de la modalidad de transporte con respecto a transportes con varios destinos lejanos introduciendo ayudas selectivas, tasas selectivas y medidas reguladoras vinculantes.

6. Estas medidas están cada vez más relacionadas con las obligaciones que incumben a los Estados miembros de cumplir las disposiciones comunitarias adoptadas para reducir el impacto medioambiental de diversas actividades, con vistas a proteger el medio ambiente y la salud de las personas, los animales y las plantas.

7. En el presente asunto concurren las circunstancias que he descrito brevemente. Refleja las tensiones entre la expansión económica del transporte de mercancías por carretera y la protección de otros intereses frente a los efectos secundarios perjudiciales de esta evolución.

II. Disposiciones pertinentes

A. *Derecho comunitario*

8. Las disposiciones en materia de transporte de mercancías por carretera en la

Comunidad están establecidas en el Reglamento (CEE) nº 881/92 [2] y en el Reglamento (CEE) nº 3118/93. [3]

9. Con arreglo al artículo 3 del Reglamento nº 881/92, los transportes internacionales de mercancías en la Comunidad se realizarán bajo licencia comunitaria. Dicha licencia la expedirán los Estados miembros a todo transportista de mercancías establecido en su territorio y habilitado en dicho Estado miembro para realizar transportes internacionales de mercancías por carretera.

10. Además, el artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 3118/93 establece:

«Todo transportista de mercancías por carretera por cuenta ajena que sea titular de la licencia comunitaria establecida en el Reglamento (CEE) nº 881/92 estará autorizado, en las condiciones que se establecen en el presente Reglamento, para efectuar transportes nacionales de mercancías por carretera, por cuenta ajena y con carácter temporal, en otro Estado miembro, denominados en lo sucesivo "transportes de cabotaje" y "Estado miembro de acogida" respectivamente, sin disponer en él de una sede o de otro establecimiento.»

11. Las normas comunitarias sobre protección de la calidad del aire se recogen en la Directiva 96/62/CE sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente [4] y en la Directiva 1999/30/CE relativa a los valores límite del dióxido de azufre, dióxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente [5] (en lo sucesivo, «Directivas sobre la calidad del aire»). Ambas Directivas fueron adoptadas sobre la base del artículo 130 S, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 175 CE, apartado 1).

12. Con arreglo al artículo 1 de la Directiva 96/62, el objetivo general de ésta es definir los principios básicos de una estrategia común dirigida a:

— definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente en la Comunidad para

2 — Reglamento del Consejo, de 26 de marzo de 1992, relativo al acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad, que tengan como punto de partida o de destino el territorio de un Estado miembro o efectuados a través del territorio de uno o más Estados miembros (DO L 95, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 484/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 1 de marzo de 2002 (DO L 76, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 881/92»).

3 — Reglamento del Consejo, de 25 de octubre de 1993, por el que se aprueban las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro (DO L 279, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 484/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 1 de marzo de 2002 (DO L 76, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 3118/93»).

4 — Directiva del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (DO L 296, p. 55).

5 — Directiva del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (DO L 163, p. 41).

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;

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

13. El artículo 4 de la Directiva 96/62 prevé la definición por el Consejo, a propuesta de la Comisión, de los valores límite de los contaminantes de la lista del anexo I de la Directiva.

14. El artículo 7 de la Directiva 96/62 establece los requisitos generales para la mejora de la calidad del aire ambiente. Los apartados 1 y 3 del citado artículo disponen:

«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 supresión de las actividades, incluido el tráfico automovilístico, que contribuyan al rebasamiento de los valores límite.»

15. El artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62 establece las medidas aplicables en zonas en las que los niveles rebasen el valor límite. A tenor del apartado 3:

En las zonas y aglomeraciones contempladas en el apartado 1 [es decir, aquéllas en las que los niveles de uno o más contaminantes rebasen el valor límite añadiendo 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.

16. El artículo 4 de la Directiva 1999/30 establece las bases de los valores límite aplicables al dióxido de nitrógeno (NO_2):

«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 y en su caso de óxido nítrico 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.»

17. El anexo II establece los siguientes valores límite del dióxido de nitrógeno para la protección de la salud humana:

— el valor límite horario se establece en 200 $\mu g/m^3$, que no podrá superarse más de 18 veces en un año natural, incrementado en un porcentaje decreciente hasta el 1 de enero de 2010;

— el valor límite anual previsto para 2002, incrementado en el margen de tolerancia previsto, se establece en 56 $\mu g/m^3$.

B. *Derecho austriaco*

18. La medida controvertida fue adoptada sobre la base de los artículos 10, 11 y 14 de la *Immissionsschutzgesetz-Luft* (Ley austriaca sobre la protección del aire contra las contaminaciones; en lo sucesivo, «IG-L»), que adapta el Derecho austriaco a las Directivas 96/62 y 1999/30. El artículo 10 de la IG-L prevé la publicación de un catálogo de medidas que podrán adoptarse una vez se haya comprobado que se ha rebasado un valor límite. El artículo 11 establece los principios que han de observarse en tal contexto, tales como el principio de que quien contamina paga y el principio de proporcionalidad. El artículo 14 contiene disposiciones específicamente aplicables al sector del transporte.

III. Hechos y procedimiento

19. A resultas de las mediciones de dióxido de nitrógeno que superaban los valores

límite establecidos en la IG-L, el 1 de octubre de 2002 se estableció una prohibición temporal de circulación nocturna en un tramo de la autopista A 12 del Inntal, aplicable a los vehículos pesados de mercancías. En 2002, se superó una vez más el valor límite anual de 56 $\mu g/m^3$ establecido por la IG-L. A continuación, la prohibición temporal de circulación nocturna se amplió en un primer momento y fue sustituida posteriormente, el 1 de junio de 2003, por una prohibición permanente de circulación nocturna durante todo el año, aplicable a los vehículos pesados de mercancías con un peso superior a 7,5 toneladas.

20. Posteriormente, actuando sobre la base de la IG-L, el Landeshauptmann von Tirol adoptó, el 27 de mayo de 2003, la medida controvertida. Esta medida impuso una prohibición completa, a partir del 1 de agosto de 2003, del uso de un tramo de la autopista A 12 del Inntal por determinados vehículos pesados que transporten ciertas mercancías. Con arreglo al artículo 1 de esta medida, la prohibición está destinada a reducir las emisiones causadas por actividades humanas y a contribuir de ese modo a mejorar la calidad del aire para garantizar a largo plazo la protección, entre otras cosas, de la salud humana y de los recursos animales y vegetales.

21. El artículo 2 de la medida delimita una denominada «zona de saneamiento», que se extiende sobre un tramo de aproximadamente 46 kilómetros de la autopista A 12 comprendido entre los municipios de Kundl y Ampass. Según el artículo 3 de la medida, se prohíbe en esta zona la circulación de vehículos pesados o de remolques de un peso máximo autorizado superior a 7,5 toneladas y de vehículos pesados con remolque, cuyos pesos máximos autorizados excedan conjuntamente de 7,5 toneladas, cuando transporten las clases de mercancías siguientes: todas las clases de residuos enumeradas en el Catálogo Europeo de Residuos, [6] cereales, madera en rollo y corcho, minerales férricos y no férricos, piedras, tierra, escombros, vehículos a motor y remolques, así como acero de construcción. La prohibición debía aplicarse directamente a partir del 1 de agosto de 2003, sin que hiciera falta ninguna actuación adicional por parte de las autoridades. El artículo 4 de la medida establece una excepción a la prohibición aplicable a vehículos pesados cuando las mercancías transportadas tienen su origen o destino en la ciudad de Innsbruck o en los distritos de Kufstein, Schwaz o Innsbruck-Land. La propia IG-L establece otras excepciones. Excluye directamente de la prohibición de circulación a determinados vehículos, incluidos los utilizados para el mantenimiento de las vías públicas y la recogida de basuras, así como para labores agrícolas y forestales. Por último, puede solicitarse la concesión de exenciones individuales con respecto a otros vehículos en razón de un interés público o de un interés privado importante.

22. Tras un intercambio inicial de información sobre la compatibilidad de la medida con el Derecho comunitario, el 25 de junio de 2003 la Comisión remitió a la República de Austria un escrito de requerimiento en el que le instaba a responder en el plazo de una semana. El Gobierno austriaco respondió el

6 — 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 la versión de la Decisión 2001/573/CE del Consejo, de 23 de julio de 2001, por la que se modifica la Decisión 2000/532/CE de la Comisión en lo relativo a la lista de residuos (DO L 203, p. 18).

3 de julio de 2003. El 9 de julio de 2003, la Comisión envió un dictamen motivado a la República de Austria, en el que establecía un nuevo plazo de respuesta de una semana. La República de Austria respondió al dictamen motivado mediante escrito de 18 de julio de 2003.

23. Al no quedar convencida de que la medida controvertida fuera compatible con el Derecho comunitario, la Comisión, mediante escrito de 23 de julio de 2003, inició el presente procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 226 CE. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que es incompatible con las obligaciones que incumben a la República de Austria en virtud de los artículos 1 y 3 del Reglamento (CEE) nº 881/92 del Consejo, de los artículos 1 y 6 del Reglamento (CEE) nº 3118/93 del Consejo, así como de los artículos 28 CE a 30 CE, la adopción de una prohibición de circulación en un tramo de la autopista A 12 del Valle del Inn, entre el kilómetro 20,359 del término municipal de Kundl y el kilómetro 66,780 del término municipal de Ampass aplicable a vehículos pesados de un peso máximo autorizado superior a 7,5 toneladas y que transporten determinadas mercancías.

— Condene en costas a la República de Austria.

24. Al mismo tiempo, la Comisión presentó, con arreglo a los artículos 242 CE y 243 CE, una demanda de medidas provisionales para que el Tribunal de Justicia ordenara a la República de Austria la adopción de las medidas necesarias para garantizar la suspensión de la ejecución de la medida controvertida hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre el procedimiento principal. [7]

25. Mediante auto de 30 de julio de 2003, el Presidente del Tribunal de Justicia, a solicitud de la Comisión con arreglo al artículo 84, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, ordenó, en aras del mantenimiento del *statu quo*, que la República de Austria se abstuviera de establecer la prohibición contenida en la medida controvertida hasta que se dictara el auto que pusiera fin al procedimiento de medidas provisionales. [8]

26. Mediante auto de 2 de octubre de 2003, [9] el Presidente del Tribunal de Justicia ordenó la prórroga de la suspensión de la aplicación de la medida controvertida hasta el 30 de abril de 2004 y, mediante auto de 27 de abril de 2004, [10] hasta que el Tribunal de Justicia resuelva sobre el litigio principal.

27. Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 16 de septiembre de

7 — Asunto C-320/03 R, Comisión/Austria.
8 — Rec. p. I-7929.
9 — Rec. p. I-11665.
10 — Rec. p. I-3593.

2003 y de 21 de enero de 2004, se admitió la intervención como coadyuvantes, en primer lugar, de la República Federal de Alemania y de la República Italiana y, posteriormente, del Reino de los Países Bajos en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

IV. Admisibilidad

28. El Gobierno austriaco niega la admisibilidad del recurso interpuesto por la Comisión a la vista de los plazos extremadamente breves establecidos en el procedimiento administrativo previo para preparar sus respuestas al escrito de requerimiento y al dictamen motivado de la Comisión. Austria alega que no pudo preparar su defensa adecuadamente en esas circunstancias y que, en consecuencia, se le negó su derecho a un procedimiento justo y equitativo. Asimismo, expresa sus dudas sobre si los servicios de la Comisión examinaron con rigor las observaciones que formuló en respuesta a las alegaciones de la Comisión.

29. Austria aduce asimismo que la Comisión debió aplicar el procedimiento establecido en el Reglamento (CE) nº 2679/98 sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros. [11]

30. La Comisión reconoce que los plazos que fijó eran efectivamente muy breves, pero considera que estaban justificados dado que la medida controvertida debía entrar en vigor el 1 de agosto de 2003.

31. El Tribunal de Justicia ha señalado en diversas ocasiones que la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la ocasión de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario o de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión. [12] A la luz de este doble objetivo, debe concederse a los Estados miembros un plazo razonable para que puedan contestar al escrito de requerimiento y atenerse al dictamen motivado o, en su caso, preparar su defensa. El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que para determinar si un plazo señalado es razonable, es preciso tener en cuenta todas las circunstancias que caracterizan la situación de que se trate, y que unos plazos muy cortos pueden estar justificados en situaciones especiales, en particular cuando sea urgente reparar un incumplimiento o cuando el Estado miembro interesado tenga pleno conocimiento del punto de vista de la Comisión mucho antes del comienzo del procedimiento. [13]

11 — Reglamento del Consejo, de 7 de diciembre de 1998, sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros (DO L 337, p. 8).

12 — Sentencias de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Francia (C-1/00, Rec. p. I-9989), apartado 64; de 28 de octubre de 1999, Comisión/Austria (C-328/96, Rec. p. I-7479), apartado 34, y de 2 de febrero de 1988, Comisión/Bélgica (293/85, Rec. p. 305), apartado 14.

13 — Véanse las sentencias citadas en la nota anterior: Comisión/Francia, apartado 65; Comisión/Austria, apartado 51, y Comisión/Bélgica, apartado 14.

32. El modo en que se tramita el procedimiento administrativo previo debe ser considerado a la luz de todas las circunstancias del presente asunto. A resultas de la recepción de una queja, la Comisión solicitó a las autoridades austriacas, el 6 de mayo de 2003, que le facilitasen información sobre el entonces todavía proyecto de medida y que le señalasen las causas de justificación de la misma. Las autoridades austriacas respondieron el 13 de junio de 2003. Entretanto, la medida controvertida fue adoptada y su entrada en vigor estaba prevista para el 1 de agosto de 2003. Ello daría lugar a una situación que, en opinión de la Comisión, constituiría un incumplimiento de las obligaciones que incumben a la República de Austria en virtud del Derecho comunitario y que, además, podía tener consecuencias irreparables para el sector del transporte. Al objeto de impedir que se produjera esta situación, la Comisión se vio obligada, por circunstancias que en una amplia medida se debían al calendario establecido por las autoridades austriacas para la introducción de la medida controvertida, a tramitar el procedimiento administrativo previo con rapidez, cumpliendo a tal respecto los requisitos procesales para solicitar la adopción de medidas provisionales con arreglo al artículo 243 CE.

33. Además, las autoridades austriacas conocían la postura de la Comisión antes de la apertura del procedimiento administrativo previo y de la adopción de la medida controvertida.

34. En estas circunstancias, considero que la Comisión no tuvo más opción que tramitar el procedimiento administrativo previo del modo en que lo hizo y que, en tal contexto, los plazos establecidos no pueden ser considerados injustificados. La declaración de inadmisibilidad de un recurso interpuesto por la Comisión frente a un Estado miembro en circunstancias como las del presente asunto afectaría gravemente a la misión que incumbe a la Comisión, con arreglo al artículo 211 CE, de velar por que los Estados miembros cumplan las obligaciones de Derecho comunitario que les incumben y, en su caso, de incoar el procedimiento previsto en el artículo 226 CE.

35. Debe asimismo desestimarse la alegación del Gobierno austriaco según la cual la Comisión debió aplicar el procedimiento establecido en el Reglamento nº 2679/98. Este Reglamento está dirigido a abordar con rapidez los obstáculos a la libre circulación de mercancías en el mercado interior, definidos en el artículo 1 del citado Reglamento. Sin que sea necesario examinar los detalles de este procedimiento, inspirado primordialmente por situaciones causadas por actuaciones de particulares tales como las que dieron lugar a las sentencias del Tribunal de Justicia dictadas en los asuntos Comisión/Francia [14] y Schmidberger, [15] si bien no limitado a éstas, basta con decir que no puede considerarse que este procedimiento introduzca un requisito preliminar que deba cumplir la Comisión antes de incoar el procedimiento administrativo previo establecido en el artículo 226 CE. Ni tampoco sustituye a este procedimiento. El Tribunal de Justicia ha declarado en reite-

14 — Sentencia de 9 de diciembre de 1997 (C-265/95, Rec. p. I-6959).

15 — Sentencia de 12 de junio de 2003 (C-112/00, Rec. p. I-5659).

radas ocasiones que «sin perjuicio de las demás facultades que el Tratado le otorga para hacer que los Estados miembros respeten el Derecho comunitario, la Comisión aprecia libremente la oportunidad de entablar o no un procedimiento por incumplimiento sin obligación de justificar su elección, sin que puedan afectar a la admisibilidad del recurso las consideraciones que determinen dicha decisión».[16] Así pues, las competencias que corresponden a la Comisión en virtud del artículo 226 CE no pueden estar determinadas ni restringidas por actos de Derecho comunitario derivado.[17] Ahora bien, procede añadir que si se hubiera seguido realmente este procedimiento, con arreglo al artículo 5 del Reglamento nº 2679/98, se habría exigido al Gobierno austriaco responder a las peticiones de la Comisión a los cinco días hábiles siguientes a la recepción del texto. Aunque el contexto sea diferente del procedimiento administrativo previo, resulta curioso que el Gobierno austriaco consideraría este plazo aceptable, si bien de forma implícita mediante su remisión al Reglamento.

36. A la luz de las consideraciones que preceden, procede declarar la admisibilidad del recurso de la Comisión.

V. Sobre el fondo

A. *Postura de la Comisión y de los Gobiernos alemán, italiano y neerlandés*

37. Como se ha señalado antes, la Comisión alega que la medida controvertida vulnera las disposiciones comunitarias sobre la libre prestación de servicios de transporte, establecidas en el Reglamento nº 881/92 y en el Reglamento nº 3118/93, y la libre circulación de mercancías, garantizada por los artículos 28 CE y 30 CE. Antes de abordar estas cuestiones, la Comisión rebate los efectos inmediatos de carácter práctico y económico de la introducción de la medida impugnada.

38. El tramo de la autopista A 12 al que debe aplicarse la medida se utiliza de forma intensiva, pues es el lugar en el que confluyen el tráfico norte-sur entre Alemania e Italia y el tráfico interno este-oeste dentro de Austria. Según las estadísticas del Tirol, una media de 5.200 vehículos pesados de transporte de mercancías utiliza diariamente la autopista A 12 entre Wörgl y Hall. Observando más de cerca los transportes afectados por la medida y teniendo en cuenta las excepciones relativas al tráfico local, resulta que, en última instancia, 610 vehículos extranjeros y 130 vehículos austriacos resultarían afectados diariamente. Dado que el tramo de la autopista A 12 de que se trata sólo puede evitarse dando largos rodeos, la medida prohíbe efectivamente

16 — Sentencia de 26 de junio de 2001, Comisión/Portugal (C-70/99, Rec. p. I-4845), apartado 17.

17 — Véase la sentencia de 2 de junio de 2005, Comisión/Grecia (C-394/02, Rec. p. I-4715), apartados 27 y 28 y la jurisprudencia allí citada.

todo el tráfico de tránsito por carretera de vehículos pesados que transporten las mercancías enumeradas en la medida. El Gobierno alemán añade que el uso de rutas alternativas más largas daría lugar a una mayor contaminación del aire y simplemente desplazaría el problema.

39. La medida produce considerables consecuencias económicas no sólo para el sector del transporte, sino también para los fabricantes de las mercancías afectadas, dado que deberán afrontar unos gastos de transporte más elevados y problemas logísticos al buscar rutas alternativas para transportar sus productos hasta sus clientes. La Comisión y los Gobiernos coadyuvantes señalan que resultarán amenazadas en particular las pequeñas y medianas empresas de transporte, muchas de las cuales están especializadas en transportar las mercancías afectadas.

40. La Comisión y los Gobiernos coadyuvantes subrayan que la transferencia al ferrocarril de los transportes afectados no puede ser considerada una opción realista a corto plazo. Esta afirmación se refiere a las tres posibilidades de transferir al ferrocarril el transporte de las mercancías afectadas: transporte por ferrocarril, transporte no acompañado y transporte acompañado *(Rollende Landstrasse)*. Además del hecho de que transportar mercancías por tren no constituye la actividad de una empresa de transportes por carretera, esta opción no puede verse como una alternativa viable al tráfico por carretera a la vista de la escasa capacidad de la vía ferroviaria de Brenner y debido a limitaciones técnicas, retrasos y falta de fiabilidad y puntualidad. Además, es imposible ampliar suficientemente la capacidad a corto plazo. La ampliación de capacidad prevista en el contexto del programa Brenner 2005 está dirigida a hacer frente a la demanda en la actual situación y no podría satisfacer una demanda extra resultante de la prohibición contenida en la medida controvertida. El paso al ferrocarril haría menos rentable el transporte de las mercancías afectadas.

41. A la vista de estos efectos, la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes afirman que resulta claro que la medida controvertida también restringe la libre prestación de servicios de transporte, infringiendo el Reglamento nº 881/92 y el Reglamento nº 3118/93, así como la libre circulación de las mercancías afectadas, infringiendo los artículos 28 CE y 30 CE. Los Gobiernos italiano y neerlandés añaden que también vulnera el derecho al libre tránsito por el territorio de un Estado miembro, reconocido por el Tribunal de Justicia en la sentencia SIOT. [18]

42. Además, aunque la norma está redactada en términos neutros, de hecho afecta principalmente al tráfico de tránsito. Las estadísticas demuestran que el 80 % de este tráfico es realizado por empresas de transporte no austriacas, mientras que, en cambio, el 80 % de los transportes exentos de la aplicación de

18 — Sentencia de 16 de marzo de 1983 (266/81, Rec. p. 731).

esta medida son realizados por empresas austriacas. Así pues, la medida discrimina (indirectamente) entre las empresas de transporte nacionales y extranjeras. En consecuencia, no puede justificarse por razones relativas a la protección del medio ambiente.

43. En el caso de que el Tribunal de Justicia adopte una opinión distinta, la Comisión alega, con carácter subsidiario, que la medida controvertida no puede justificarse sobre la base de las Directivas sobre la calidad del aire. Por un lado, una prohibición sectorial de circulación de carácter indefinido no puede basarse en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 96/62. Por otro, la Comisión acepta que los requisitos de aplicación del artículo 8, apartado 3, de la Directiva se han cumplido, dado que en 2002 se rebasó claramente el valor límite para el dióxido de nitrógeno, incrementado en el margen de tolerancia. Sin embargo, el catálogo de medidas contenidas en el artículo 10 de la IG-L no contiene los elementos exigidos por la citada disposición y por el anexo IV de la Directiva. Los Gobiernos coadyuvantes también cuestionan el método aplicado para medir los niveles de contaminación para llegar a la conclusión de que la emisión de dióxido de nitrógeno debe atribuirse particularmente a una categoría de vehículos pesados.

44. Pese a que el Gobierno austriaco pretende justificar la medida por razones de salud pública y de protección del medioambiente, resulta evidente, según la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes, que esta última es el objetivo principal. Sólo puede darse una justificación por razones de protección de la salud pública con arreglo al artículo 30 CE si las mercancías de que se trata representan una amenaza para la salud directa y demostrable. Es evidente que no ocurre así en el presente asunto.

45. Además, la medida controvertida no se ajusta al principio de proporcionalidad, ya que existen otras medidas menos restrictivas de la libre circulación de mercancías y de los servicios de transporte. A este respecto, la Comisión, apoyada por los Gobiernos coadyuvantes, hace referencia a la posibilidad de introducir gradualmente la prohibición contenida en la medida controvertida para las diversas categorías de vehículos pesados contaminantes (EURO-0, 1 y 2, e incluso en la futura EURO-3). Señala asimismo que el sistema de ecopuntos establecido en el Protocolo nº 9 relativo al transporte por carretera y por ferrocarril y al transporte combinado en Austria, anexo al Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea (en lo sucesivo, «Protocolo nº 9»), ha contribuido ya significativamente a conciliar el tráfico de vehículos pesados con las exigencias de protección medioambiental. Otras medidas que podían preverse comprenden la restricción del tráfico de vehículos pesados en horas punta, una prohibición de circulación nocturna de vehículos pesados, sistemas de peaje basados en los valores contaminantes de los vehículos y limitaciones de la velocidad. Tales medidas, que podrían hallarse más en línea con los principios de corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente misma, y de quien contamina paga, incluirían el tráfico

local y reducirían la contaminación de vehículos hacia los que no va dirigida la medida controvertida. En cualquier caso, estas partes alegan que es prematuro establecer una nueva prohibición de circulación de vehículos pesados antes de que se disponga de los resultados de la ampliación de la prohibición nocturna.

46. El Gobierno alemán señala asimismo que no está claro por qué el transporte por carretera de las mercancías enumeradas en la medida controvertida contribuye en particular a la contaminación del aire. Aduce que la elección de las mercancías es arbitraria e injusta. El Gobierno neerlandés añade que la medida sólo se aplica a una de las distintas fuentes de contaminación en la zona afectada y que incluso restringe la utilización de vehículos pesados de transporte de mercancías que son relativamente limpios (EURO-3). El Gobierno italiano subraya que en el Derecho comunitario los vehículos a los que se han asignado ecopuntos tienen derecho de tránsito.

47. El Gobierno alemán considera que antes de introducir tan drástica medida, las autoridades austriacas estaban obligadas, con arreglo al artículo 10 CE, a consultar a los Estados miembros afectados y a la Comisión. La Comisión señala que, de serlo, la medida controvertida debería haber sido introducida gradualmente para permitir a los sectores afectados prepararse para el cambio de circunstancias.

48. La Comisión y los Gobiernos coadyuvantes afirman finalmente que cualesquiera condiciones impuestas al transporte de mercancías que no hayan sido establecidas en los Reglamentos relativos a la libre prestación de servicios de transporte son inaceptables. Dado que sus observaciones relativas al artículo 28 CE demuestran que la medida no puede estar justificada, ésta vulnera también, en consecuencia, los artículos 1 y 3 del Reglamento nº 881/92 y los artículos 1 y 6 del Reglamento nº 3118/93.

B. *Postura de la República de Austria*

49. El Gobierno austriaco sostiene que la medida controvertida es compatible con el Derecho comunitario. Señala que la Comisión no niega que en 2002 se rebasó el valor límite, incrementado en el margen de tolerancia, de 56 $\mu g/m^3$ en el punto de medición de Vomp/Raststätte y de nuevo en 2003 en un amplio margen (68 $\mu g/m^3$). En tal situación, los artículos 7 y 8 de la Directiva 96/62 imponen a un Estado miembro la obligación de adoptar medidas dirigidas a garantizar el respeto del valor límite. Es ésta la situación en la que se adoptó la medida controvertida.

50. El Gobierno austriaco se opone con firmeza a la tesis de la Comisión según la cual los valores establecidos en las Directivas sobre calidad del aire no se aplican a los ecopuntos todavía válidos. Aun recono-

ciendo que el Protocolo nº 9, que contiene el sistema de ecopuntos, establece explícitamente excepciones al Derecho comunitario derivado, estas excepciones deben considerarse exhaustivas y no comprenden las Directivas sobre calidad del aire.

51. Puesto que estudios científicos demuestran claramente que las emisiones de dióxido de nitrógeno por el tráfico de vehículos pesados constituyen una fuente importante de contaminación del aire en la zona comprendida por la medida controvertida, existe una necesidad evidente de limitar el número de transportes realizados por estos vehículos. Al objeto de mantener en un nivel mínimo los efectos de una prohibición de utilizar el tramo pertinente de la autopista A 12, se seleccionaron mercancías cuyo transporte por ferrocarril es una alternativa práctica y viable, desde un punto de vista técnico y económico. A diferencia de cuanto alegan la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes, de las declaraciones realizadas por diversas empresas de ferrocarril públicas y privadas, tanto de dentro como de fuera de Austria, se deduce que existe capacidad suficiente para hacer frente al incremento de la demanda resultante de la introducción de la medida controvertida. Ello afecta al transporte combinado no acompañado, al transporte de vehículos completos y al denominado *Rollende Landstrasse*. Además, también existen carreteras alternativas. De hecho, casi la mitad del tráfico de tránsito que pasa por el corredor de Brenner podría utilizar una ruta que es más corta o al menos equivalente a la ruta que atraviesa el Brenner. La presunción de la Comisión de que los transportes afectados tendrían que dar rodeos por Suiza o por la ruta de Tauern es infundada.

52. El Gobierno austriaco se opone a las alegaciones basadas en los efectos económicos de la medida sobre el sector del transporte, que se caracteriza por un exceso de capacidad estructural y por unos márgenes de beneficios extremadamente bajos. El hecho de que la medida pueda agravar estos problemas no puede constituir una razón para declararla ilegal.

53. Por cuanto respecta al supuesto carácter discriminatorio de la medida controvertida, el Gobierno austriaco subraya que no se aplica exclusivamente a las mercancías extranjeras. La prohibición afecta a todos los vehículos pesados de mercancías, incluidos los vehículos austriacos, que utilizan todo el trazado del tramo designado de la autopista A 12 para transportar las mercancías enumeradas en la medida. La elección de las mercancías se basa en la posibilidad de que su transporte pueda transferirse fácilmente al ferrocarril *(Bahnaffinität,* afinidad al ferrocarril) al objeto de restringir los efectos de la medida sobre la libre circulación de las mercancías. De hecho, una proporción considerable de las mercancías afectadas ya se transportan por ferrocarril. A la afirmación de la Comisión de que la medida es discriminatoria en cuanto que los transportes con destino u origen en la zona designada están excluidos de la prohibición, el Gobierno austriaco contesta que esta situación no puede compararse con el tráfico de tránsito. La única comparación verdadera que puede realizarse es la efectuada entre los

vehículos que entran y abandonan tal zona. La exención aplicable al tráfico local halla su justificación en que el paso al ferrocarril dentro de la zona implicaría realizar trayectos más largos hasta las terminales de ferrocarril, lo cual resultaría contraproducente a la vista del objetivo de la medida de reducir la contaminación del aire.

54. Si el Tribunal de Justicia concluyera que, a pesar de estas observaciones, la medida constituye efectivamente una discriminación indirecta de las mercancías procedentes de otros Estados miembros, debe considerase justificada por razones de protección de la salud pública, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 30 CE, y de protección del medio ambiente. A este respecto, el Gobierno austriaco señala que los valores límite contenidos en las Directivas sobre la calidad del aire han sido establecidos a un nivel que se supone necesario para la protección a largo plazo de la salud humana y para la protección de los ecosistemas y de la vegetación. Es innecesario, por tanto, tener que probar que todo caso de rebasamiento de los valores límite pone en peligro la salud humana y perjudica al medio ambiente.

55. La prohibición contenida en la medida es adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzar su objetivo. El Gobierno austriaco no está de acuerdo en que las alternativas sugeridas por la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes constituyan métodos más proporcionados para alcanzar los objetivos de la medida controvertida. Prohibir ciertas clases de vehículos EURO no sería suficiente (prohibición de EURO-0 y 1) o desproporcionado (prohibición de EURO-0, 1 y 2). Esta última prohibición afectaría al 50 % del tráfico de vehículos pesados y no tiene en cuenta la posibilidad de transferir las mercancías al ferrocarril. Asimismo, señala que se han rebasado los valores límite a pesar del funcionamiento del sistema de ecopuntos y que, al elaborar la medida, se tuvo en cuenta la prohibición de circulación nocturna aplicable a los vehículos pesados de mercancías. La prohibición contenida en la medida controvertida no debe ser considerada una medida aislada. Ha de examinarse en relación con otras medidas estructurales adoptadas con el fin de reducir la contaminación del aire, tales como la mejora de las infraestructuras ferroviarias.

56. Por último, el Gobierno austriaco considera que la imputación de la Comisión relativa a la supuesta vulneración del Reglamento nº 881/92 y del Reglamento nº 3118/93 es infundada, y no señala los motivos de esta infracción, sino que simplemente remite a las alegaciones formuladas en relación con la supuesta vulneración del artículo 28 CE. Así pues, no se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 38, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

C. Observaciones generales: el problema en un contexto más amplio

57. En la introducción de las presentes conclusiones, he señalado que el presente

asunto se ha planteado a partir de un problema profundamente enraizado relativo a la necesidad de compatibilizar el uso intensivo de las infraestructuras viarias con las exigencias de protección de la salud pública y del medio ambiente. Antes de abordar las cuestiones jurídicas *strictu sensu*, es necesario ubicar el asunto en un contexto más amplio al objeto de poder encontrar una solución equilibrada que tenga en cuenta los antecedentes de este problema.

58. En primer lugar, ha de prestarse especial atención al marco geográfico en el que debe aplicarse la medida controvertida. Los Alpes forman una barrera natural entre Francia y Alemania (y los Estados miembros que están situados más al norte), por un lado, e Italia y parte de los Balcanes, incluida Eslovenia, por otro. Hay varios corredores que atraviesan esta barrera, que consisten en pasos o túneles o en una combinación de ambos, que se han hecho accesibles al transporte por carretera. El tránsito transalpino por carretera se concentra en estos corredores. El rápido crecimiento del transporte por carretera intracomunitario ha dado lugar a un crecimiento del uso de la infraestructura de carreteras en estas rutas y, en consecuencia, a una mayor presión sobre el medio ambiente en los corredores y en su entorno inmediato.

59. El corazón de la región de los Alpes lo forman, al norte y al este, dos países relativamente pequeños, Suiza y Austria, y al oeste, la zona fronteriza entre Francia e Italia. Hay varios corredores de tráfico en esta última zona fronteriza, tales como las rutas del túnel del Mont Blanc y del túnel de Fréjus. Los otros corredores atraviesan Suiza y Austria. Habida cuenta de esta configuración territorial, cualquier medida adoptada por Suiza o Austria que esté dirigida a restringir, canalizar o influir en las modalidades de transporte afectará necesariamente al transporte por carretera procedente de otros Estados miembros relativamente más que al transporte interno. La adopción de medidas similares en la zona fronteriza entre Francia e Italia producirá tal efecto en un grado mucho menor.

60. Dado que esas diferencias en los efectos de las medidas nacionales dirigidas a limitar los efectos externos negativos del transporte de mercancías por carretera en los corredores pueden atribuirse en su totalidad a las fronteras naturales y nacionales, la cuestión de si tales medidas son directa o indirectamente discriminatorias debe abordarse con prudencia y precisión.

61. En segundo lugar, una de las características de las medidas nacionales dirigidas a canalizar los flujos de transporte o a influir en las modalidades de transporte estriba en que, por razones vinculadas a la viabilidad de las economías locales o regionales, deben incluir excepciones al transporte con destino u origen en estas regiones. Éste es un aspecto que no escapa a la atención de cualquier usuario atento de las principales arterias viarias en Europa. Si Estados de tránsito relativamente pequeños, como Suiza o Aus-

tria, adoptan medidas para influir en los flujos de transporte o para limitarlos, las excepciones aplicables al tráfico que tenga su procedencia o destino en la zona afectada beneficiarán de forma casi inevitable más a los transportistas nacionales que a los de otros Estados miembros. Este efecto, que una vez más es la consecuencia de la configuración de las fronteras nacionales, no puede considerarse simplemente una forma de discriminación, como la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes proponen.

62. En tercer lugar, la naturaleza del problema medioambiental que constituye el objeto de la medida controvertida ha de ser analizada más detenidamente.

63. Las partes parecen convenir en que la contaminación del aire en el Valle del Inn resultante de las emisiones de NO_x y NO_2 ha crecido en los últimos años y que tal contaminación ha rebasado los límites que las legislaciones comunitaria y nacionales consideran aceptables, con mayor frecuencia, durante períodos más largos y en un margen mayor. Además, los valores límite máximos permitidos se hacen cada vez más estrictos a medida que pasa el tiempo.

64. Los límites superiores de la contaminación medioambiental aceptable, tales como los examinados en el presente asunto, crean, por así decirlo, un «espacio» que se corresponde con la capacidad del medio ambiente de absorber la contaminación procedente de varias fuentes de la zona. Dentro de los límites de este espacio, las emisiones de diversas fuentes, tales como el tráfico por carretera, los procesos industriales y la calefacción de los hogares, se consideran aceptables. Si existe un riesgo de que se traspasen los límites de este «espacio», deben adoptarse medidas destinadas a poner freno a las actividades que causan esta contaminación.

65. En la apreciación de la medida controvertida ha de examinarse, por un lado, si es adecuada con vistas a alcanzar su objetivo de proteger el medio ambiente y, por otro, si no afecta de forma desproporcionada a otros intereses protegidos por el Derecho comunitario. La adecuación de la medida debe evaluarse teniendo en cuenta aspectos tales como la eficacia de la medida (¿es probable que la medida dé lugar a la limitación de las emisiones prevista en un plazo aceptable?), la cuestión de su viabilidad en la práctica (¿es la medida un instrumento eficaz para alcanzar su objetivo?) y la ejecutabilidad de la medida (¿es posible forzar a los operadores económicos a adaptar su comportamiento del modo previsto?). La proporcionalidad de la medida debe evaluarse teniendo en cuenta aspectos tales como la disponibilidad de posibles alternativas al transporte de los bienes de que se trate por carretera y, en relación con esto, el principio de rentabilidad de la medida. Por último, al examinar la idoneidad y la proporcionalidad de la medida, puede ser pertinente considerar si están dirigidas a las fuentes más dinámicas,

es decir, a las fuentes cuyo incremento de emisiones es relativamente alto y que, en consecuencia, contribuyen relativamente más al incremento total de las emisiones.

66. Es evidente que, dada la diversidad de factores e intereses que deben tenerse en cuenta, podría concebirse más de una combinación de medidas que, en cualquier situación dada, serían adecuadas y proporcionadas. Así pues, ha de mostrarse cautela a la hora de aceptar que «otras» medidas serían «más efectivas», «más proporcionadas» o «menos restrictivas». Aunque tal pueda ser efectivamente el caso si se examinan a la luz de un interés, puede no serlo si se consideran en relación con otros intereses.

67. Se debe en parte al objetivo de promover la transparencia en la toma de decisiones a la hora de adoptar políticas en este ámbito el hecho de que los artículos 7, apartado 3, y 8, apartado 3, de la Directiva 96/62 exijan a los Estados miembros, en las situaciones indicadas en estas disposiciones, elaborar «planes» o «programas» dirigidos a reducir las emisiones mencionadas en las Directivas sobre la calidad del aire.

68. En cuarto lugar, ha de señalarse que cualquier medida dirigida a influir en los flujos y modalidades de transporte tendrá consecuencias en las estructuras existentes del sector de transporte. Tales medidas afectarán inevitablemente a la estructura de costes de las empresas de transporte afectadas y, en particular si van dirigidas a propiciar un cambio en el uso de modalidades de transporte, tendrán consecuencias en la logística de transporte. Determinadas clases de empresas de transporte están mejor equipadas que otras para adaptarse a esta nueva situación. Por último, una combinación de medidas que, en relación con determinadas categorías de carga, esté dirigida a producir una sustitución del transporte de carretera por el transporte ferroviario, dará lugar por definición a considerables cambios en la estructura de la competencia dentro y entre los diversos mercados de transporte. Ésta es una consecuencia inextricable, y en algunos casos incluso perseguida, de tales medidas.

69. A la luz de las anteriores consideraciones, las alegaciones que la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes basan en el impacto económico de la medida controvertida para determinadas partes del sector de transporte por carretera no pueden aceptarse de forma incondicionada. Sólo son válidas en la medida en que tales efectos son causados por elementos injustificados o desproporcionados de tales medidas. Si fuera de otro modo, no se permitirían ni siquiera las medidas necesarias y proporcionadas dirigidas a reducir las emisiones de vehículos pesados de mercancías. A mi juicio, la postura mantenida por la Comisión en este asunto, a la vista de su parcialidad, es contraproducente. Volveré sobre este punto más adelante.

D. *Análisis jurídico: planteamiento*

70. Aunque la principal alegación de la Comisión consiste en que la medida controvertida vulnera los Reglamentos n^{os} 881/92 y 3118/93, el análisis jurídico de su aplicación se centra en la supuesta incompatibilidad con el artículo 28 CE. La cuestión relativa a la compatibilidad con las Directivas sobre la calidad del aire es tratada como un aspecto de la posibilidad de justificar la medida por razones relativas a la protección del medio ambiente. La supuesta vulneración de los Reglamentos n^{os} 881/92 y 3118/93 se expondrá sólo muy brevemente más adelante.

71. No considero que este planteamiento sea del todo correcto desde un punto de vista sistemático. Dado que el Gobierno austriaco sostiene que la medida controvertida estaba basada en la IG-L, que adapta el Derecho austriaco a las Directivas sobre calidad del aire, debería examinarse en primer lugar si y en qué medida dicha Ley está comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones pertinentes de las citadas Directivas. Si las Directivas sobre calidad del aire no establecen una base adecuada para la medida, habría de considerarse a continuación, por cuanto concierne a la supuesta restricción a la libre circulación de mercancías, si es compatible con los artículos 28 CE y 30 CE. Por último, en cuanto atañe a la cuestión de la restricción de la libre prestación de servicios de transporte, ha de abordarse la supuesta vulneración de los Reglamentos n^{os} 881/92 y 3118/93.

E. *Compatibilidad con las Directivas sobre calidad del aire*

72. El principal instrumento para alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 1 de la Directiva 96/62 consiste en establecer valores límite para distintos contaminantes del aire al objeto de poder medir la calidad del aire ambiente y determinar cuándo deben adoptarse medidas preventivas o correctoras. Tales valores límite se establecieron en la Directiva 1999/30 en relación con el dióxido de nitrógeno (NO_2) y los óxidos de nitrógeno (NO_x). Cuando existe un «riesgo de rebasamiento de los valores límite», el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 96/62 dispone que los Estados miembros «elaborarán planes de acción que indiquen las medidas que deban adoptarse a corto plazo [...] a fin de reducir el riesgo de rebasamiento». Tales planes de acción, según esta misma disposición, podrán incluir medidas de «supresión de las actividades, incluido el tráfico automovilístico». Si se ha comprobado que los niveles de contaminantes son superiores a los valores límite, incrementados en un margen de tolerancia, el artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62 establece que 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». Tales planes o documentos deben ser puestos a disposición del público y contener información mencionada en el anexo IV de la Directiva 96/62.

73. Este es, en esencia, el marco dentro del cual debe apreciarse la compatibilidad de la medida controvertida con las Directivas sobre calidad del aire. Habida cuenta de las alegaciones formuladas por la Comisión y el

Gobierno austriaco, la apreciación debe centrarse en dos aspectos principales: 1) la cuestión de si las Directivas sobre calidad del aire exigen a los Estados miembros actuar en caso de rebasamiento de un valor límite y 2) la cuestión relativa al alcance de tal acción, es decir, al tipo de medidas que han de adoptarse.

74. En primer lugar, he de señalar que la Comisión no discute que el valor límite anual de NO_2, incrementado en el margen de tolerancia, de 56 $\mu g/m^3$ se rebasó en 2002 y 2003 en el punto de medición de Vomp/Raststätte. Aunque el método utilizado para medir los niveles de NO_2 fue criticado por los Gobiernos alemán e italiano, la Comisión no planteó esta cuestión. Este hecho vino igualmente confirmado por el Presidente del Tribunal de Justicia en su auto de 2 de octubre de 2003. [19] A los fines del presente procedimiento puede aceptarse, pues, que existe un acuerdo relativo a la base fáctica de la medida controvertida.

75. Como segundo aspecto preliminar en este epígrafe, ha de señalarse que no se discute que la IG-L adapta correctamente el Derecho austriaco a las Directivas sobre calidad del aire.

76. La cuestión de si, como sostiene el Gobierno austriaco, las autoridades austriacas estaban obligadas a actuar tras comprobar que se había rebasado el valor límite anual de NO_2, puede contestarse sobre la base del claro tenor de los artículos 7, apartado 3, y 8, apartado 3, de la Directiva 96/62. Ambas disposiciones están redactadas en términos imperativos y establecen que si se producen los hechos descritos en las mismas, los Estados miembros «tomarán» la medida prescrita.

77. Si bien, como señalaron la Comisión y el Gobierno alemán, los valores límite de NO_2 sólo deben respetarse a partir de 2010, ello no significa que, una vez fijado, tal valor límite no tenga efecto jurídico alguno. Antes bien, si una directiva establece un resultado claramente definido que, por su naturaleza, sólo pueda alcanzarse de forma gradual, ello implica que los Estados miembros deben dirigir sus esfuerzos a alcanzar tal resultado dentro del plazo establecido. Si la no realización de las actuaciones adecuadas pudiera hacer más difícil o incluso ilusoria la consecución del objetivo dentro del plazo establecido por las Directivas sobre calidad del aire, ello sería contrario a la obligación que incumbe a los Estados miembros en virtud del artículo 10 CE en relación con el artículo 249 CE, párrafo tercero. [20] No cabe, pues, inferir del hecho de que los valores límite establecidos para el NO_2 y el NO_x en el anexo II de la Directiva 1999/30 sólo puedan alcanzarse en 2010 que los artículos 7, apartado 3, y 8, apartado 3, de la Directiva 96/62 no contengan una obligación de actuar cuando tales valores hayan sido rebasados antes de tal fecha.

19 — Citado en la nota 9, *supra*, apartado 57.

20 — Véase la sentencia de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. p. I-7411), apartados 44 y 45.

78. Así pues, las autoridades austriacas consideraron justificadamente que estaban obligadas a actuar en virtud de la Directiva 96/62, al comprobarse que se habían rebasado los valores límite anuales de NO_2 establecidos en el anexo II de la Directiva 1999/30.

79. Se suscita entonces la cuestión de si la medida controvertida queda comprendida en los términos de los artículos 7, apartado 3, u 8, apartado 3, de la Directiva 96/62. Como se ha señalado *supra*, la Directiva 96/62 establece una distinción entre, por un lado, la situación en que existe un riesgo de rebasamiento de los valores límite y, por otro, la situación en la que el nivel de los contaminantes es superior al valor límite incrementado en el margen de tolerancia. En el presente asunto, en el que las autoridades austriacas han comprobado el rebasamiento del valor límite anual de NO_2, es evidente que la medida controvertida debe apreciarse a la luz del artículo 8, apartado 3, y no del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 96/62. Más específicamente, el punto que ha de elucidarse consiste en si la medida controvertida debe ser considerada la ejecución de un plan o programa en el sentido del artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62, suponiendo que los artículos 10, 11 y 14 de la IG-L constituyan tal plan o programa.

80. En un sentido general, el concepto de plan o programa implica que un determinado problema ha sido identificado y analizado, y que las medidas consideradas necesarias para resolver tal problema aparecen indicadas, así como un calendario para su puesta en práctica. En el contexto comparable de una Directiva dirigida a combatir la contaminación del agua, describí un programa de acción como un documento que sirva como marco global para una serie de medidas adoptadas para la realización de un determinado objetivo dentro de un plazo determinado y que presupone que dichas medidas son adecuadas para tal objetivo y que son suficientemente coherentes. Lo importante es que tal plan o programa constituya un marco independiente y reconocible para un conjunto de medidas con las que debe alcanzarse el objetivo de una política. [21] Esta tesis fue sucintamente refrendada por el Tribunal de Justicia, al considerar que un programa de acción debe constituir «un sistema organizado y coherente destinado a alcanzar un objetivo concreto». [22]

81. El hecho de que el concepto de planes o programas mencionados en el artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62 sea utilizado en este sentido viene confirmado por el anexo IV de la Directiva, que establece explícitamente qué información debe facilitarse en estos planes o programas. Esta información incluye detalles sobre: la localización del rebasamiento, el origen de la contaminación, un análisis de la situación y las medidas existentes y previstas. En efecto, las medidas que deben adoptarse en el contexto de tal programa sólo podrán ser eficaces para alcanzar un valor límite si están dirigidas específicamente a reducir los niveles de determinados contaminantes, teniendo en cuenta toda la geografía local pertinente y las circunstancias de la zona de que se trate.

21 — Véanse los puntos 16 y 17 de mis conclusiones presentadas el 26 de junio de 2003 en el asunto Comisión/Irlanda (C-396/01, Rec. p. I-2315).

22 — Sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 21 *supra*, apartado 60.

82. Ha de establecerse una distinción entre, por un lado, la legislación nacional que faculta a las autoridades competentes para adoptar determinadas clases de medidas en caso de rebasamiento de los valores límite y, por otro, los planes o programas que indican qué medidas serían apropiadas y efectivas para reducir los niveles de determinados contaminantes en las particulares circunstancias naturales y geográficas de la zona afectada. La primera establece la base formal y las condiciones de adopción de las medidas, mientras que los últimos se centran en la medida concreta que deba adoptarse en una situación determinada.

83. El catálogo de medidas enumeradas en el artículo 10 de la IG-L, conjuntamente con los principios establecidos en el artículo 11 de la IG-L y las disposiciones específicas relativas al transporte contenidas en el artículo 14 de la IG-L, revisten un carácter demasiado general para poder ser clasificadas como plan o programa en el sentido del artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62 y especificadas con más detalle en el anexo IV de la Directiva 96/62. No están por sí mismas vinculadas a ninguna situación fáctica específica. Aunque la medida controvertida fue adoptada sobre la base de las citadas disposiciones de la IG-L y podría constituir por sí misma un elemento de un plan o programa, resulta evidente que no fue adoptada en el marco de un conjunto coherente de medidas, como el descrito en el punto 80 *supra*, dirigido a la reducción de NO_2 en la zona afectada.

84. En consecuencia, concluyo sobre este punto que la medida controvertida no puede basarse en el artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62.

85. Sin embargo, el artículo 176 CE permite a los Estados miembros adoptar medidas para la protección del medioambiente más estrictas que las adoptadas en virtud del artículo 175 CE. Tales medidas deberán ser compatibles con las demás disposiciones del Tratado. En consecuencia, debe examinarse a continuación la compatibilidad de la medida controvertida con las disposiciones sobre la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios de transporte.

F. *Compatibilidad con los artículos 28 CE y 30 CE*

86. Los artículos 28 CE a 30 CE garantizan la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad, que comprende no sólo la libre importación y exportación de mercancías a o de otros Estados miembros, sino también el libre tránsito de mercancías en el territorio de los Estados miembros. Como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia SIOT, [23] «hay que reconocer, como consecuencia de la unión aduanera y en interés recíproco de los Estados miembros, la existencia de un principio general de libertad de tránsito de las mercancías en el interior de la Comunidad». [24] Están prohibidos cualesquiera obstáculos (no arancelarios) a estas libertades, a menos que puedan justificarse por razones reconocidas en el artículo 30 CE o en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En el presente asunto, las causas de justificación invocadas por el Gobierno austriaco son la protección de la salud humana y la protec-

23 — Citada en la nota 18 *supra*.
24 — Apartado 16.

ción del medio ambiente. Aun cuando si estos objetivos pueden invocarse para justificar la medida controvertida, sólo cabe considerar que son compatibles con las disposiciones sobre la libre circulación de mercancías si ello no impide el libre flujo de mercancías más de lo necesario para alcanzar tales objetivos.

1. ¿Restricción?

87. Al prohibir completamente el transporte de categorías específicas de mercancías en un tramo de una de las rutas más importantes entre el sur de Alemania y el norte de Italia en vehículos con un peso superior a 7,5 toneladas, la medida controvertida obstruye claramente la libre circulación y el libre tránsito de estas mercancías. La prohibición fuerza a los transportistas y fabricantes de las mercancías afectadas a buscar rutas alternativas u otras modalidades de transporte, lo cual aumentará los costes y, en determinados casos, puede dar lugar a la pérdida de mercados en donde la exportación de estas mercancías deje de ser rentable. Habida cuenta de las opiniones y estadísticas diametralmente opuestas presentadas por la Comisión y el Gobierno austriaco sobre la suficiencia de la capacidad ferroviaria existente para absorber el incremento de la demanda resultante de la prohibición establecida en la medida controvertida, no queda claro que las mercancías afectadas puedan transferirse fácilmente al ferrocarril a corto plazo. Los efectos de la medida se acrecientan con la entrada en vigor de la prohibición únicamente dos meses después de la adopción y publicación de la medida, haciendo imposible a los sectores afectados encontrar alternativas para el transporte de las mercancías afectadas dentro de un plazo razonable.

88. Los Estados miembros tienen una particular responsabilidad de garantizar el libre flujo de mercancías sobre las principales rutas de tránsito dentro de la Comunidad, tal como subrayó el Tribunal de Justicia en la sentencia Schmidberger en relación con la autopista del Brenner en un asunto que versaba sobre actuaciones llevadas a cabo por particulares.[25] Esto significa que debe garantizarse, en principio, el transporte físico de mercancías en los principales ejes de infraestructura viaria dentro de la Comunidad en el contexto del tránsito entre los Estados miembros. Una prohibición total de transporte de determinadas categorías de mercancías por estas rutas constituye efectivamente un bloqueo equivalente a los examinados en los asuntos Comisión/Francia[26] y Schmidberger. A la vista de la amplia interpretación dada por el Tribunal de Justicia al concepto de medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la exportación,[27] se trata sin duda de una medida del tipo prohibido por el artículo 28 CE.

25 — Citado en la nota 15 *supra*, apartados 62 y 63.

26 — Citado en la nota 14 *supra*.

27 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837): según el apartado 5 de la sentencia, esta disposición comprende «toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario». Véase asimismo la sentencia Schmidberger, citada en la nota 15 *supra*, apartado 56.

2. ¿Discriminación?

89. A continuación, debe determinarse si la medida controvertida tiene o no carácter discriminatorio. Ello es importante para establecer qué razones pueden invocarse para justificarla. Según el planteamiento general seguido por el Tribunal de Justicia sobre la posibilidad de justificar restricciones al comercio intracomunitario, sólo las medidas aplicables indistintamente a las mercancías nacionales y a las importadas de otro Estado miembro pueden justificarse por razones imperiosas de interés general, incluida la protección del medio ambiente. Si la medida debe considerarse indirectamente discriminatoria, sólo podrá justificarse por las razones enumeradas en el artículo 30 CE.

90. Según reiterada jurisprudencia, una discriminación sólo puede consistir en la aplicación de normas distintas a situaciones comparables o en la aplicación de la misma norma a situaciones diferentes. [28]

91. La discriminación causada por la medida controvertida consiste supuestamente en que afecta a los transportistas de otros Estados miembros significativamente más que a los transportistas austriacos. Mientras que el 80 % del tráfico de tránsito que transporta las mercancías afectadas a través de la zona de saneamiento es realizado por transportistas de otros Estados miembros, la exención del tráfico local y de los transportes de las mercancías controvertidas que tienen su origen o destino en la zona de saneamiento es realizado principalmente (80 %) por transportistas austriacos. La cuestión estriba en si esta diferencia en los efectos sobre los transportistas austriacos y no austriacos que transportan las mercancías afectadas constituye realmente una discriminación indirecta.

92. El Tribunal de Justicia abordó una cuestión similar en el asunto Comisión/Austria, [29] que versaba sobre peajes diferenciados cobrados por la utilización de la autopista del Brenner. En este caso, los derechos de uso cobrados a vehículos con más de tres ejes que utilizaban todo el trayecto de la autopista del Brenner eran por término medio significativamente superiores a los cobrados a la misma categoría de vehículos que utilizaban trayectos parciales. Habida cuenta del hecho de que la gran mayoría de los vehículos que utilizaban el trayecto completo no estaban matriculados en Austria y que además se consideraba que ambas categorías de vehículos se hallaban en una situación comparable, el Tribunal de Justicia declaró que las modificaciones de las

28 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 2000, Comisión/Austria (C-205/98, Rec. p. I-7367), apartado 70.

29 — Citado en la nota anterior.

tarifas controvertidas tenían por objeto favorecer a los transportistas austriacos. [30] Esta declaración venía corroborada por los antecedentes legislativos de las modificaciones de tarifas, que subrayaban la necesidad de «proteger a los transportistas nacionales de las drásticas cargas derivadas de tal modificación de tarifas». [31]

93. A diferencia de los peajes controvertidos en el asunto de la autopista del Brenner, la medida examinada en el presente asunto no diferencia como tal entre diversas categorías de vehículos de forma tal que favorezca directamente a los transportes de mercancías realizados con vehículos austriacos. La prohibición se aplica sin distinción a todos los vehículos pesados de mercancías con un peso superior a 7,5 toneladas que trasladen las mercancías enumeradas en la medida. Si bien es cierto que la prohibición contenida en la medida afecta al tráfico de tránsito entre el sur de Alemania y el norte de Italia de los vehículos pesados de mercancías más que a los transportes efectuados por vehículos austriacos, la cuestión estriba en saber si ello es en sí mismo suficiente para concluir que discrimina indirectamente a estos últimos. Además, se suscita la cuestión de si la excepción en favor de los transportes con origen o destino en la zona de saneamiento, que beneficia más a las empresas de transporte austriacas, conduce a la misma conclusión.

94. Como he señalado en los puntos 58 y siguientes. de las presentes conclusiones, al apreciar si la medida controvertida discrimina o no (indirectamente) a los transportistas extranjeros, es necesario considerar la medida en el contexto geográfico particular en el que debe aplicarse. En mi opinión, resulta demasiado simplista y formal a este respecto centrar la atención en una comparación de los efectos inmediatos de la medida en las diversas categorías de transportistas afectados. Habida cuenta del objetivo que subyace a la medida de desviar el transporte de determinadas mercancías a granel de la carretera al ferrocarril, el criterio utilizado para seleccionar las mercancías sujetas a la prohibición de transporte es neutral. La medida debe ser considerada un conjunto no orientado simplemente al transporte por determinados vehículos como tales ni a las mercancías controvertidas como tales. Versa sobre la combinación de los dos elementos que ha de encontrar su explicación en la presunta viabilidad de la transferencia de esos transportes al ferrocarril. Al estar dirigida a influir en las modalidades de transporte respecto a estas mercancías y habida cuenta de la particular ubicación geográfica de Austria, la medida afecta natural, inevitable e inherentemente al tránsito extranjero más que al transporte interno de las mercancías controvertidas. Es, además, inherente a tal medida el hecho de que se establezcan excepciones en relación con transportes con destino u origen en la zona de saneamiento.

95. Vista en su conjunto y apreciada en su contexto general, no considero que la medida controvertida puede ser considerada (indirectamente) discriminatoria.

30 — Véanse, en particular, los apartados 79 y 88.

31 — Véase el apartado 81.

3. ¿Justificación?

96. La medida controvertida fue adoptada explícitamente con vistas a proteger el medio ambiente y la salud pública en la zona de saneamiento. Puesto que considero que la medida no es discriminatoria, el Gobierno austriaco puede invocar, en principio, ambas razones para justificar la restricción a la libre circulación de mercancías que la medida genera.

97. En el presente asunto, no se discute que el valor límite de NO_2 incrementado en el margen de tolerancia se rebasase en dos años sucesivos. En tal caso, como he señalado en el punto 78 *supra*, el artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62 exige a los Estados miembros realizar actuaciones para rectificar esta situación y adoptar medidas en el marco de un plan o programa que permita regresar a los valores límites. Si bien he concluido que la medida basada en la IG-L no satisfacía las exigencias del artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62, no considero que ello se cohoneste con el objetivo de la Directiva de proteger la calidad del aire, en particular, y de proteger la calidad del medio ambiente en la zona afectada con carácter más general. El hecho de que, como ha señalado el Gobierno neerlandés, la medida controvertida sólo se aplique a una fuente de contaminación del aire y no afecte a otras fuentes no desvirtúa la posibilidad de que esté justificada por razones de protección del medio ambiente. Si bien puede ser cierto que un problema medioambiental sólo puede abordarse con éxito adoptando medidas amplias y de carácter más estructural, ello no puede constituir un requisito para la justificación de medidas individuales adoptadas a tal fin.

98. El Gobierno austriaco pretende igualmente justificar la medida controvertida por razones de salud pública en el sentido del artículo 30 CE. A este respecto, ha de señalarse, según reiterada jurisprudencia, que las excepciones a la norma de la libre circulación de mercancías establecida en esta disposición deben interpretarse de forma estricta. Las autoridades nacionales que invoquen el motivo relativo a la protección de la salud y de la vida de las personas, animales o vegetales deben demostrar en cada caso que los productos de que se trata representan un riesgo real para la salud pública a la vista de las características de dichos productos. [32] Es evidente que los productos objeto de la medida controvertida no entrañan tal riesgo. Si bien la protección del medio ambiente, en mayor o menor grado, redunda en interés de la protección de la salud pública, este último aspecto debe considerarse parte constitutiva del objetivo de protección medioambiental. El hecho de que la política medioambiental va dirigida a proteger la salud de las personas en este sentido más amplio resulta confirmado por la descripción de los objetivos de la Comunidad en este ámbito contenida en el artículo 174 CE, apartado 1. Aun cuando la medida controvertida fue adoptada también por razones de protección de la salud de las personas, lo fue en este sentido más amplio y más indirecto, por lo que no considero que la

32 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 2 de diciembre de 2004, Comisión/Países Bajos (C-41/02, Rec. p. I-11373), apartado 47.

protección de la salud de las personas desempeñe un papel autónomo en las circunstancias del presente asunto.

99. La cuestión más significativa que se plantea en este caso es, sin embargo, la de si cabe considerar que la medida controvertida está justificada por razones de protección del medio ambiente si el Tribunal de Justicia declarase, en contra de mi conclusión sobre este punto, que efectivamente da lugar a una discriminación indirecta de los vehículos pesados que transportan las mercancías enumeradas desde otros Estados miembros.

100. El Tribunal de Justicia ha abordado esta cuestión en diversos asuntos desde principios de los años noventa. En sus sentencias trató este asunto de un modo que se apartaba de su habitual planteamiento de la posibilidad de invocar fines de interés público no enumerados en el artículo 30 CE para justificar restricciones nacionales a la libre circulación de mercancías.

101. Así, en el asunto Walloon Waste, [33] tras declarar en un primer momento que las exigencias imperativas sólo entran en juego en caso de medidas indistintamente aplicables a los productos nacionales e importados, señaló que «para examinar el carácter discriminatorio o no de la restricción controvertida [en esencia, una prohibición de importar residuos de regiones fuera de Valonia], debe tenerse en cuenta la particularidad de los residuos». [34] Sobre la base, entre otros, del principio establecido en el artículo 174 CE, apartado 2, según el cual los atentados al medio ambiente deben corregirse preferentemente en la fuente misma, concluyó que, «debido a las diferencias existentes entre los residuos producidos en un lugar y en otro y de su relación con el lugar de producción, las medidas objeto de litigio no pueden considerarse discriminatorias». [35] Aquí el Tribunal de Justicia simplemente redefinió el carácter de la medida controvertida, de forma tal que satisficiera los requisitos para invocar razones imperiosas que justifiquen una restricción a la importación.

102. El asunto Aher-Waggon [36] versaba sobre una medida alemana en la que la primera matriculación en su territorio de un avión anteriormente matriculado en otro Estado miembro se supeditaba a la observancia de normas sonoras más severas que las previstas en una Directiva, mientras que eximía de tales normas a los aviones que hubieran obtenido la matriculación en el territorio nacional antes de la aplicación de dicha Directiva. Si bien esta medida era claramente discriminatoria al tratar a los aviones antiguos de forma diferente en función del Estado miembro de matricula-

33 — Sentencia de 9 de julio de 1992, Comisión/Bélgica (C-2/90, Rec. p. I-4431).

34 — Apartado 34.

35 — Apartado 36.

36 — Sentencia de 14 de julio de 1998 (C-389/96, Rec. p. I-4473).

ción, el Tribunal de Justicia no abordó este aspecto y declaró que «un obstáculo de esta índole puede hallarse justificado por consideraciones relativas a la salud pública y a la protección del medio ambiente». [37]

103. La medida examinada en el asunto PreussenElektra [38] obligaba a las empresas en Alemania a comprar electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables a precios mínimos y exigía a los operadores de red que se hicieran cargo de los costes derivados de lo anterior sin recibir contraprestación alguna. Dado que esta medida favorecía claramente a los productores nacionales de electricidad «verde», no podía calificarse como una medida que se aplique indistintamente a la electricidad nacional e importada. No obstante, una vez más sin considerar la naturaleza de la medida, el Tribunal de Justicia declaró que, «para apreciar si tal obligación de compra es compatible con el artículo 30 del Tratado, procede tener en cuenta, por una parte, el objetivo de la normativa controvertida y, por otra, las particularidades del mercado de la electricidad». [39] Al estimar, entre otras cosas, que iba dirigida a proteger el medio ambiente al contribuir a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que figuran entre las principales causas del cambio climático que la Comunidad y sus Estados miembros se han comprometido a combatir en el marco de convenios internacionales, tales como el Protocolo de Kyoto, y que, con arreglo al artículo 174 CE, párrafo segundo, y al posterior artículo 6 CE, las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y realización de las demás políticas de la Comunidad, el Tribunal de Justicia declaró que, «en el estado actual del Derecho comunitario relativo al mercado de la electricidad», la medida controvertida no era incompatible con el artículo 28 CE. [40] Resulta llamativo que el Tribunal de Justicia no examinase la proporcionalidad de la obligación de compra a la luz de su objetivo medioambiental.

104. De los tres asuntos relativos al artículo 28 CE parece desprenderse que el Tribunal de Justicia reconoce la necesidad de dar cabida a medidas adoptadas a los fines de la protección del medio ambiente, aunque éstas tengan un efecto más restrictivo sobre el comercio con las mercancías importadas que con las mercancías de producción nacional. Sin embargo, hasta la fecha no ha señalado expresamente en qué condiciones las medidas que no se aplican indistintamente a productos extranjeros y nacionales pueden no obstante estar justificadas por razones medioambientales. La jurisprudencia sigue siendo equívoca y fragmentaria a este respecto.

105. En sus conclusiones presentadas en el asunto PreussenElektra, el Abogado General

37 — Apartado 19.

38 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2001 (C-379/98, Rec. p. I-2099).

39 — Apartado 72.

40 — Véanse los apartados 73 a 81.

Jacobs examinó asimismo esta cuestión e invitó al Tribunal de Justicia a clarificar su posición al objeto de aportar la seguridad jurídica necesaria. Afirmó que existen dos razones específicas para que el Tribunal de Justicia adopte un criterio más flexible respecto a la aplicación de la exigencia imperativa de protección del medio ambiente. La primera consiste en que, desde el Tratado de Amsterdam, se ha concedido en el Tratado CE a la protección medioambiental un papel más importante que el que desempeñaba antes. El artículo 6 CE exige que la protección del medio ambiente se integre en la definición de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, lo cual incluye el mercado interior. La segunda razón consiste en que las medidas nacionales de protección del medio ambiente «son, por su propia esencia, propensas a establecer diferencias en función de la naturaleza y el origen del daño, y por tanto pueden calificarse de discriminatorias».[41]

106. Coincido con las tesis del Abogado General Jacobs sobre este punto. Desde la adopción del Acta Única Europea en 1986, la protección del medio ambiente ha venido convirtiéndose en un objetivo principal de la política comunitaria, expresado no sólo en el principio de integración de las políticas consagrado en el artículo 6 CE, sino también en la declaración de los objetivos de la Comunidad recogida en el artículo 2 CE. Asimismo, ha obtenido su reconocimiento como causa de justificación de medidas restrictivas no en el artículo 30 CE, sino en los artículos 95 CE, apartados 4 y 5, cuando un Estado miembro desea mantener o adoptar medidas más estrictas que una medida de armonización. Es cierto que la Comisión debe comprobar, con arreglo al artículo 95 CE, apartado 6, si la medida constituye o no un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio. Esta última comprobación –diría yo– no excluye que tal medida produzca efectos distintos en las mercancías nacionales e importadas que puedan justificarse con sujeción a determinadas condiciones.

107. Si una medida adoptada por razones de protección del medio ambiente afecta a los productos extranjeros más que a los productos nacionales, este mero hecho no debería bastar por sí mismo para concluir que la medida es (indirectamente) discriminatoria. Habría de examinarse además si estos efectos son la consecuencia necesaria e inherente del objetivo medioambiental de la medida. En otras palabras, se trata de la cuestión de si el objetivo de la medida podría alcanzarse sin afectar a los productos extranjeros más que a los productos nacionales. En tales circunstancias, estimaría que tal medida nacional podría justificarse por razones de protección del medio ambiente, siempre que sea evidente que la medida no favorece ni protege ni está dirigida a favorecer o proteger los productos nacionales.

108. En el punto 94 *supra* señalé que el hecho de que los efectos de la medida

41 — Asunto citado en la nota 38 *supra*, puntos 229 a 233.

controvertida sean mayores para los transportistas extranjeros de las mercancías afectadas que para los transportistas austriacos es la consecuencia inevitable de la aplicación de esta medida en su contexto geográfico. Además, no va dirigida a favorecer a estos últimos en modo alguno. Por consiguiente, considero que la prohibición sectorial contenida en la medida controvertida puede estar justificada por razones relativas a la protección del medio ambiente, a pesar de la desigualdad de efectos para el tráfico extranjero y austriaco que atraviesa la zona de saneamiento. Por tanto, debe examinarse a continuación si la medida es adecuada, necesaria y proporcionada a tal objetivo.

4. ¿Proporcionalidad?

109. El principal centro de atención de las alegaciones de las partes y de los Gobiernos coadyuvantes fue la proporcionalidad de la medida controvertida en relación con el objetivo de reducir las emisiones de NO_2 en la zona de saneamiento. En este epígrafe se suscitaron tres aspectos principales. El primer aspecto consiste en la viabilidad de transportar las mercancías afectadas por medios alternativos, ya sea por ferrocarril o por otras rutas viarias. El segundo aspecto concierne a la posibilidad de alcanzar el objetivo de reducir la emisión de contaminantes del aire mediante otras medidas, como la introducción de límites de velocidad o de sistemas de peaje aplicables a las categorías de vehículos pesados de mercancías contaminantes. El tercer aspecto atañe a la relación entre la medida controvertida y las medidas existentes dirigidas a reducir la contaminación del aire en Austria, tales como el sistema de ecopuntos.

110. Dado que los dos intereses presentes en este asunto, la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad y la protección del medio ambiente, son objetivos fundamentales de la Comunidad, procede considerar si la medida controvertida observa un justo equilibrio entre dichos intereses. [42]

111. A tal respecto, procede señalar que la variedad de las medidas existentes y previsibles mencionadas por la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes como alternativas a la prohibición establecida en la medida controvertida pone de manifiesto que las decisiones políticas que deben adoptarse al objeto de reducir las emisiones de NO_2 a niveles aceptables (es decir, a niveles que se correspondan con los valores límite fijados en la Directiva 1999/30) son extremadamente complicadas. No se ha demostrado que ninguna de estas medidas sea efectiva por igual en la consecución de este resultado, al tiempo que impidan la libre circulación de mercancías en un grado menor. Más probablemente, el objetivo de reducir la contami-

42 — Véase la sentencia Schmidberger, citada en la nota 15 *supra*, apartado 81.

nación del aire en la zona afectada exigiría una combinación de las medidas alternativas sugeridas.

112. En el marco del presente procedimiento, el Tribunal de Justicia debe determinar si la medida controvertida es o no proporcionada a la vista de los objetivos para los que fue adoptada y no indicar qué medidas alternativas concretas podrían ser más apropiadas. En estas circunstancias, la prueba de la proporcionalidad debería centrarse en si la medida no es injustificada en cuanto que, *prima facie,* puede estimarse que es efectiva, viable desde un punto de vista práctico y ejecutable.[43] Además, en mi opinión, el principio de proporcionalidad exige que las medidas dirigidas a producir cambios estructurales en los flujos y modalidades de transporte deben elaborarse e introducirse de un modo que se ajuste a la importancia del tráfico de tránsito. Considero que, por cuanto respecta a este último extremo, la medida controvertida es desproporcionada.

113. El primer punto versa sobre la preparación de la medida. Antes de adoptar una medida de un alcance tan amplio como una prohibición total del transporte de determinadas mercancías en vehículos pesados en un tramo de una autopista que constituye una conexión vital entre Estados miembros, es esencial que se haya considerado la adopción de medidas menos restrictivas y que se haya demostrado que éstas serían inadecuadas. En particular, habida cuenta del objetivo de la medida controvertida de garantizar la transferencia del transporte de las mercancías afectadas desde la carretera al ferrocarril, debería haberse comprobado de antemano que existía una capacidad ferroviaria suficiente y adecuada para dar cabida a esta transferencia. Además, al objeto de garantizar la transferencia y de permitir que se aprecie la compatibilidad con el Derecho comunitario, es importante que esta información se haga explícita en la fase preparatoria. Este es también uno de los objetivos de los planes y programas exigidos por los artículos 7, apartado 3, y 8, apartado 3, de la Directiva 96/62. Ni de las alegaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia ni de los documentos obrantes en autos se deduce que las autoridades austriacas, a la hora de preparar la medida controvertida, tuvieran en cuenta si el objetivo de reducir la emisión de contaminantes podía alcanzarse con otros medios menos restrictivos y si existía una alternativa realista al transporte de las mercancías afectadas por otros medios de transporte o bien por otras rutas viarias.

114. En segundo lugar, antes de introducir una medida con tales consecuencias estructurales para el transporte de mercancías dentro del territorio austriaco, que necesita severas adaptaciones de los sectores afectados, de las obligaciones establecidas en el artículo 10 CE se desprende que los Estados miembros más afectados y la Comisión deberían ser informados y consultados. No

43 — Véanse los puntos 65 y 66 *supra.*

se produjeron tales consultas antes de la adopción de la medida controvertida.

115. En tercer y más importante lugar, a la vista de las consecuencias estructurales que tiene la medida controvertida para un gran número de sectores de actividad económica, debe concederse a los sectores afectados tiempo para adaptarse a las nuevas circunstancias en las que deben operar. Una medida con este contenido dirigida a generar un cambio estructural en las modalidades de transporte de determinadas mercancías sólo puede introducirse de forma gradual. Se hace necesario un período de transición de suficiente duración no sólo para permitir la adaptación de los operadores económicos, sino también para garantizar que la infraestructura disponible sea adecuada para absorber el incremento de la demanda. Tal período transitorio podría durar varios años. El calendario de dos meses previsto por las autoridades austriacas para la introducción de la prohibición sectorial es claramente insuficiente y, por tanto, desproporcionado.

116. Por estas razones, concluyo que el modo en que se preparó y pretendió introducir la medida controvertida vulnera el principio de proporcionalidad. Por consiguiente, es incompatible con el artículo 28 CE.

G. *Compatibilidad con el Reglamento nº 881/92 y con el Reglamento nº 3118/93*

117. En su recurso, la Comisión se limita a afirmar que no pueden aceptarse unas condiciones a la libre circulación de mercancías distintas de las establecidas en estos Reglamentos, que de sus pretensiones se sigue que la restricción prevista en el artículo 28 CE no puede estar justificada y que se han infringido los artículos 1 y 3 del Reglamento nº 881/92 y los artículos 1 y 6 del Reglamento nº 3118/93.

118. Ambos Reglamentos van dirigidos a establecer el acceso al mercado de transporte de mercancías por carretera eliminando las restricciones sobre el proveedor de servicios de transporte por razón de su nacionalidad o de la circunstancia de que se halle establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que la prestación debe realizarse. [44] El instrumento para alcanzar este objetivo es una única licencia comunitaria expedida por el Estado miembro de establecimiento. Además, el artículo 6 del Reglamento 3118/93 dispone que la realización de los transportes de cabotaje estará sujeta a las legislaciones nacionales aplicables en determinados ámbitos, incluidos los precios y

44 — Véase el segundo considerando de la exposición de motivos de los Reglamentos nºs 881/92 y 3118/93.

condiciones que rigen el contrato de transporte, el peso y dimensiones de los vehículos de carretera y las disposiciones relativas al transporte de determinadas categorías de mercancías.

119. He de observar sobre este punto que la Comisión no ha fundamentado en modo alguno su alegación de que la medida controvertida infringe alguna disposición del Reglamento nº 881/92 o del Reglamento nº 3118/93. Más en concreto, no ha demostrado que la medida vulnere el sistema de licencia única establecido en los Reglamentos ni que restrinja el derecho de los transportistas a acceder al mercado.

120. En este punto es importante establecer la distinción entre las condiciones de acceso al mercado y las condiciones de prestación de servicios de transporte dentro de los Estados miembros. Dado que los Reglamentos se limitan a garantizar el acceso al mercado de transporte por carretera, no limitan por sí mismos las facultades de los Estados miembros de adoptar medidas relacionadas con el uso de su infraestructura de carreteras por razones de protección del medio ambiente o de mejora de la seguridad vial.

121. El hecho de que, como ha señalado el Gobierno neerlandés, el artículo 6 del Reglamento 3118/93 no mencione medidas del tipo controvertido en el presente procedimiento carece de pertinencia. No sólo dicho Reglamento se limita a los servicios de cabotaje, sino que además los aspectos regulados por la citada disposición están claramente relacionados con el cabotaje como tal y no excluyen la adopción de medidas de carácter más general relativas a la utilización de carreteras en los Estados miembros. A este respecto, sólo tengo que indicar que la disposición no hace referencia a normas adoptadas para la seguridad vial.

122. En consecuencia, concluyo que esta parte de las alegaciones de la Comisión es infundada.

VI. Costas

123. 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. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República de Austria y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas. De conformidad con el artículo 69, apartado 4, los Estados miembros que intervienen como coadyuvantes en el litigio en apoyo de la Comisión soportarán sus propias costas.

VII. Conclusión

124. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que, a la luz de las deficiencias en su preparación, su adopción sin consulta previa a los Estados miembros ni a la Comisión y el plazo de introducción extremadamente breve, la adopción de una prohibición de circulación en un tramo de la autopista A 12 del Valle del Inn, entre el kilómetro 20,359 del término municipal de Kundl y el kilómetro 66,780 del término municipal de Ampass, aplicable a vehículos pesados de un peso máximo autorizado superior a 7,5 toneladas y que transporten determinadas mercancías, es incompatible con las obligaciones que incumben a la República de Austria en virtud de los artículos 28 CE a 30 CE.

— Condene en costas a la República de Austria.

— Condene a la República Federal de Alemania, a la República Italiana y al Reino de los Países Bajos a soportar sus propias costas.