AUTO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 23 de febrero de 2001 *

En el asunto C-445/00 R,

República de Austria, representada por el Sr. H. Dossi, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. A. Lopes Sabino y G. Houttuin, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

apoyado por

República Federal de Alemania, representada por el Sr. W.-D. Plessing, en calidad de agente, asistido por los Sres. J. Sedemund y T. Lübbig, Rechtsanwälte,

* Lengua de procedimiento: alemán.

y por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por las Sras. M. Wolfcarius y C. Schmidt, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto una demanda de suspensión de la ejecución del Reglamento (CE) nº 2012/2000 del Consejo, de 21 de septiembre de 2000, por el que se modifica el anexo 4 del Protocolo nº 9 del Acta de adhesión de 1994 y el Reglamento (CE) nº 3298/94, con respecto al sistema de ecopuntos para los camiones que transiten por Austria (DO L 241, p. 18), así como una demanda de medidas provisionales,

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

dicta el siguiente

Auto

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 4 de diciembre de 2000, la República de Austria solicitó, conforme al artículo 230 CE, la anulación del Reglamento (CE) nº 2012/2000 del Consejo, de 21 de septiembre de 2000, por el que se modifica el anexo 4 del Protocolo nº 9

del Acta de adhesión de 1994 y el Reglamento (CE) nº 3298/94, con respecto al sistema de ecopuntos para los camiones que transiten por Austria (DO L 241, p. 18; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

2 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el mismo día, la República de Austria solicitó, de conformidad con los artículos 242 CE y 243 CE, que se suspendiera la aplicación del Reglamento impugnado y se adoptaran medidas provisionales.

3 El Consejo de la Unión Europea presentó sus observaciones escritas sobre la demanda de medidas provisionales el 15 de enero de 2001.

4 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 27 de diciembre de 2000 y 8 de enero de 2001, respectivamente, la República Federal de Alemania y la Comisión de las Comunidades Europeas solicitaron intervenir en el presente procedimiento sobre medidas provisionales en apoyo de las pretensiones del Consejo.

5 De conformidad con el artículo 37, párrafos primero y cuarto, del Estatuto CE del Tribunal de Justicia y con el artículo 93, apartados 1 y 2, del Reglamento de Procedimiento, procede acoger las demandas de intervención en el procedimiento sobre medidas provisionales.

6 La República Federal de Alemania y la Comisión presentaron sus escritos de formalización de la intervención el 16 de enero de 2001.

7 Mediante escrito presentado en la Secretaría el 31 de enero de 2001, la Comisión comunicó, a petición del Tribunal de Justicia, diversos documentos y datos complementarios.

8 Las observaciones orales de las partes se oyeron el 5 de febrero de 2001.

9 La demandante solicita al Tribunal de Justicia que:

— Suspenda provisionalmente la ejecución del Reglamento impugnado.

— Declare que, para garantizar la concesión de ecopuntos y, por tanto, las posibilidades de transitar por Austria, evitando al mismo tiempo la producción de daños irreparables hasta que se dicte una resolución sobre el fondo, la Comisión debe proceder, a partir del año 2001 y mientras dure el procedimiento principal, a una reducción de los ecopuntos superior a la prevista en el Reglamento impugnado, dándose por sentado que ha de tener en cuenta un reparto proporcional entre los Estados miembros.

10 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare la inadmisibilidad de la demanda en la medida en que en ella se solicita al Tribunal de Justicia que obligue a la Comisión, que no es parte en el litigio, a adoptar un acto nuevo y diferente.

— Desestime por infundada en todo lo demás la demanda de medidas provisionales.

— Condene en costas a la demandante.

11 La Comisión y el Gobierno alemán solicitan que se declare la inadmisibilidad de la demanda de medidas provisionales y que se desestime la demanda de suspensión de la ejecución.

Marco jurídico y hechos

12 El Protocolo nº 9, sobre el transporte por carretera, por ferrocarril y combinado en Austria (en lo sucesivo, «Protocolo»), del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia y a las adaptaciones a los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21, y DO 1995, L 1, p. 1; en lo sucesivo, «Acta de adhesión»), establece, en su parte III, relativa al transporte por carretera, un régimen especial para el tránsito de mercancías por carretera a través de Austria.

13 Dicho régimen tiene su origen en el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Austria en el ámbito del tráfico de tránsito de mercancías por carretera y ferrocarril, firmado en Oporto el 2 de mayo de 1992 (en lo sucesivo, «Acuerdo de 1992»), aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 92/577/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1992 (DO L 373, p. 4).

14 Los elementos esenciales de este régimen están contenidos en el artículo 11, apartado 2, del Protocolo, que está redactado en los siguientes términos:

«Hasta el 1 de enero de 1998 se aplicarán las siguientes disposiciones:

a) Las emisiones totales de NO_x producidas por camiones que transiten por Austria se reducirán en un 60 % en el período comprendido entre el 1 de enero de 1992 y el 31 de diciembre de 2003, de conformidad con el cuadro que figura en el Anexo 4.

b) La reducción de las emisiones totales de NO_x de estos camiones se gestionará con arreglo a un sistema de ecopuntos. En dicho sistema, cualquier camión que transite por Austria necesitará un número de ecopuntos equivalente a sus emisiones de NO_x [autorizadas de acuerdo con la "Conformity of Production" valor (COP) o valor de la licencia por tipos]. El cálculo y gestión de estos puntos se describe en el Anexo 5.

c) Si el número de desplazamientos de tránsito realizados en cualquiera de estos años superase en más de un 8 % la cifra de referencia establecida para el año 1991, la Comisión, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 16, adoptará las medidas apropiadas, de conformidad con el punto 3 del Anexo 5.

d) [...]

e) La Comisión repartirá los ecopuntos entre los Estados miembros de conformidad con las disposiciones que se establezcan con arreglo al apartado 6.»

15 El artículo 11, apartados 4 a 6, del Protocolo dispone:

«4. Antes del 1 de enero de 2001, la Comisión, en cooperación con la Agencia Europea del Medio Ambiente, efectuará un estudio científico sobre el grado de consecución del objetivo de reducción de la contaminación establecido en la letra a) del apartado 2. Si la Comisión considera que se ha conseguido este objetivo con carácter permanente, dejará de aplicarse lo dispuesto en el apartado 2 el 1 de enero de 2001. Si la Comisión considera que no se ha alcanzado dicho objetivo con carácter permanente, el Consejo, de conformidad con el artículo 75 del Tratado CE, podrá adoptar medidas en el marco comunitario que garanticen una protección equivalente del medio ambiente, en particular, una reducción de la contaminación del 60 %. En caso de que el Consejo no adoptase dichas medidas, se ampliará automáticamente el período transitorio por un período final de tres años durante el cual serán de aplicación las disposiciones del apartado 2.

5. Al final del período transitorio será aplicable la totalidad del acervo comunitario.

6. La Comisión, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 16, adoptará medidas pormenorizadas sobre los procedimientos referentes al sistema de ecopuntos y al reparto de ecopuntos, así como sobre las cuestiones técnicas relativas a la aplicación del presente artículo, que entrarán en vigor en la fecha de la adhesión de Austria.

[...]»

16 A tenor del artículo 16 del Protocolo:

«1. La Comisión estará asistida por un Comité integrado por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión.

2. Cuando se haga referencia al procedimiento establecido en el presente artículo, el representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de las medidas que deban adoptarse. El Comité emitirá su dictamen sobre el proyecto en el plazo que el Presidente determine en función de la urgencia del asunto. El dictamen se emitirá por la mayoría establecida en el apartado 2 del artículo 148 del Tratado CE para las decisiones que el Consejo debe adoptar a propuesta de la Comisión. Los votos de los representantes de los Estados miembros dentro del Comité se ponderarán en la forma establecida en dicho artículo. El Presidente no tomará parte en la votación.

3. La Comisión adoptará las medidas previstas cuando éstas sean acordes con el dictamen del Comité.

Cuando dichas medidas no fueran acordes con el dictamen del Comité o no se hubiera emitido dicho dictamen, la Comisión presentará cuanto antes al Consejo una propuesta relativa a las medidas que deban adoptarse. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada.

4. Si el Consejo no se hubiera pronunciado en un plazo de tres meses a partir del momento en que la propuesta se haya sometido al mismo, la Comisión adoptará las medidas propuestas.»

17 El anexo 5 del Protocolo, titulado «Cálculo y gestión de los ecopuntos mencionado en la letra b) del apartado 2 del artículo 11 del Protocolo», establece, en su punto 3:

«En caso de que se aplique la letra c) del apartado 2 del artículo 11, el número de ecopuntos para el año siguiente se establecerá del modo siguiente:

Sobre la base de los valores medios trimestrales del año en curso, calculados de conformidad con el anterior apartado 2, se efectuará una extrapolación para determinar el pronóstico del valor medio de NO_x para el año siguiente. Este pronóstico, multiplicado por 0,0658 y por el número de ecopuntos para 1991 establecido en el Anexo 4, constituirá el número de ecopuntos para el año en cuestión.»

18 La Comisión adoptó, de conformidad con el artículo 11, apartado 6, del Protocolo, el Reglamento (CE) nº 3298/94, de 21 de diciembre de 1994, por el que se establecen medidas detalladas relativas al sistema de derechos de tránsito (Ecopuntos) para los camiones que transiten por Austria, establecido por el artículo 11 del Protocolo nº 9 del Acta de adhesión de Noruega, Austria, Finlandia y Suecia (DO L 341, p. 20). Este Reglamento modifica el anexo 4 del Protocolo y fija el número total de ecopuntos de la siguiente manera:

Año	Porcentaje de ecopuntos	Ecopuntos asignados a los 15 Estados miembros
1991 año de referencia	100 %	23.556.220
1995	71,7 %	16.889.810
1996	65,0 %	15.311.543
1997	59,1 %	13.921.726
1998	54,8 %	12.908.809
1999	51,9 %	12.225.678
2000	49,8 %	11.730.998
2001	48,5 %	11.424.767
2002	44,8 %	10.533.187
2003	40,0 %	9.422.488

El Reglamento nº 3298/94 fija también, en su anexo D, el coeficiente de distribución de los ecopuntos entre los Estados miembros.

19 Dado que el número de desplazamientos de tránsito por Austria para 1991 ascendió a 1.490.900, el umbral al que hace referencia el artículo 11, apartado 2, letra c), queda fijado en 1.610.172 desplazamientos de tránsito.

20 Conforme a las indicaciones de la demandante, no discutidas, las estadísticas de los ecopuntos revelaron la existencia de un tráfico de 1.706.436 desplazamientos durante el año 1999, lo que corresponde a un exceso del 14,57 % respecto a la cifra obtenida para 1991.

21 Actuando conforme al procedimiento establecido en el artículo 16 del Protocolo, el 20 de mayo de 2000 la Comisión presentó al comité previsto en el artículo 16 del Protocolo (en lo sucesivo, «comité de los ecopuntos») un proyecto de Reglamento de la Comisión. Alega que, aplicando el método de cálculo que figura en el anexo 5, punto 3, del Protocolo, el número de ecopuntos para el año 2000 debía reducirse aproximadamente en un 20 % (equivalente a una reducción de 2.184.552 ecopuntos). Según la Comisión, esta reducción habría producido la consecuencia de que durante el último trimestre del año 2000 no se hubiera dispuesto prácticamente de ningún ecopunto, de forma que habría quedado prohibido todo tránsito de camiones por Austria. En consecuencia, alegando que las disposiciones del Protocolo aplicables debían ser interpretadas a la luz de las libertades fundamentales, la Comisión propuso repartir la reducción del número de ecopuntos a lo largo de los cuatro últimos años de duración del régimen transitorio, es decir, de 2000 a 2003. Un 30 % de la reducción se produciría en 2000, otro 30 % en 2001, un 30 % más en 2002 y el 10 % restante en 2003.

22 Considerando que el Protocolo no fijaba orientación alguna en relación con el reparto de la reducción entre los Estados miembros, la Comisión propuso

también que la carga de la reducción fuera soportada por los Estados miembros cuyos transportistas hubieran contribuido a que se superara el umbral de desplazamientos previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo durante el año 1999.

23 Dado que en el comité de los ecopuntos no se alcanzó la mayoría cualificada en favor del proyecto de la Comisión, ésta presentó al Consejo, el 21 de junio de 2000, una propuesta de reglamento del Consejo COM(2000) 395 final idéntica.

24 Según las indicaciones de la demandante, no discutidas, la Presidencia francesa presentó al Consejo, el 21 de septiembre de 2000, una propuesta de compromiso que, aceptando la propuesta original de la Comisión de extender hasta 2003 la reducción de los ecopuntos, adoptaba al mismo tiempo un nuevo método de cálculo que llevaba a una reducción de 1.009.501 ecopuntos. La Comisión modificó seguidamente su propuesta inicial en el sentido de la propuesta de compromiso francesa, permitiendo de esta forma que el Consejo adoptara por mayoría cualificada la propuesta modificada de la Comisión, que dio lugar al Reglamento impugnado. La República de Austria votó en contra.

25 Los considerandos quinto a séptimo del Reglamento impugnado están redactados en los siguientes términos:

«La aplicación del Protocolo nº 9 debe hacerse de conformidad con las libertades fundamentales establecidas por el Tratado; se impone pues aprobar las medidas que puedan garantizar la libre circulación de mercancías y el pleno funcionamiento del mercado interior.

La imposición de toda la reducción de ecopuntos solamente durante el año 2000 tendría el efecto desproporcionado de impedir el tránsito a través de Austria; por consiguiente la reducción del número total de ecopuntos se escalonará del año 2000 al año 2003.

Asimismo, para que la reducción de los ecopuntos sea proporcional, conviene que los Estados miembros que más hayan contribuido a superar el umbral del 8 % estén sujetos a una disminución de los ecopuntos asignados a fin de que pueda llevarse a cabo la reducción total prevista. Esto implica una revisión del sistema de distribución de ecopuntos entre Estados miembros.»

26 El artículo 1 del Reglamento impugnado modifica el anexo 4 del Protocolo para fijar el nuevo número de ecopuntos anuales, tal como resulta de la reducción repartida durante los años 2000 a 2003.

27 El artículo 2, punto 1, del Reglamento impugnado sustituye el artículo 6, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 3298/94 por la disposición siguiente:

«En las circunstancias previstas en la letra c) del apartado 2 del artículo 11 del Protocolo nº 9 se reducirá el número de ecopuntos. Esta reducción se calculará con arreglo al método fijado en el punto 3 del anexo 5 del Protocolo. La reducción de ecopuntos así calculada se escalonará en varios años.»

28 Por último, el artículo 2, punto 4, del Reglamento impugnado modifica el anexo D del Reglamento nº 3298/94, al objeto de efectuar un nuevo reparto de los ecopuntos entre los Estados miembros.

29 De conformidad con el artículo 11, apartado 4, del Protocolo, la Comisión adoptó, el 21 de diciembre de 2000, un informe COM(2000) 862 final sobre los transportes de mercancías por carretera en tránsito por Austria, dirigido al Consejo. Este informe contiene una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que tiene por objeto suprimir el artículo 11, apartado 2, letra c), y el anexo 5, punto 3, del Protocolo.

30 Dado que, en su informe, la Comisión no llegó a la conclusión de que el objetivo relativo a la reducción de la contaminación en un 60 % se hubiera logrado con carácter permanente y como el Consejo no adoptó las medidas contempladas en el artículo 11, apartado 4, tercera frase, del Protocolo, el período transitorio se prorrogó automáticamente por un último período de tres años, comprendido entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2003, durante el cual se aplica lo dispuesto en el artículo 11, apartado 2, del Protocolo y, en particular, su letra c).

Alegaciones de las partes

Consideraciones preliminares sobre la demanda de medidas provisionales

31 Según la demandante, es necesaria una demanda de medidas provisionales conforme al artículo 243 CE. En efecto, considera que, si se estima su demanda

de suspensión de la ejecución del Reglamento impugnado, dejará de existir la base jurídica de la atribución de los ecopuntos por la Comisión, de forma que, en tal supuesto, si no se conceden las medidas provisionales igualmente solicitadas en el presente procedimiento, ya no podrá atribuirse ningún ecopunto a los Estados miembros.

32 Por lo que respecta al contenido de las medidas provisionales, la demandante explica que, habida cuenta de que tales medidas ya no pueden referirse al año 2000, solicita al Tribunal de Justicia que obligue a la Comisión a fijar, con carácter provisional y mientras dure el procedimiento principal, una reducción del número de ecopuntos superior a la prevista en el Reglamento impugnado y que respete un reparto proporcional entre los Estados miembros. La reducción derivada de la superación del umbral de desplazamientos producida en 1999, con deducción de la disminución del 30 % ya realizada en 2000, podría aplicarse durante el año 2001.

33 El Consejo, el Gobierno alemán y la Comisión consideran que la demanda de medidas provisionales no puede admitirse. Por un lado, el recurso principal no se dirige contra un acto de la Comisión y la demandante no hace referencia alguna a esta Institución. A este respecto, la Comisión precisa que su condición de coadyuvante no permite que el Tribunal de Justicia dicte medida alguna en su contra. Por otro lado, según jurisprudencia reiterada, el órgano jurisdiccional comunitario no puede sustituir a las demás instituciones comunitarias. Pues bien, en el caso de autos, si el Tribunal de Justicia quisiera ordenar las medidas reclamadas por la demandante, se vería obligado a efectuar apreciaciones de hecho y de carácter económico que no figuran entre sus competencias.

34 El Gobierno alemán alega también que la demanda de medidas provisionales no puede admitirse debido a que no es suficientemente precisa en relación con las exigencias del artículo 83, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento y que

una medida provisional por la que se ordenara a la Comisión no tener en cuenta la fijación de los ecopuntos prevista por el Reglamento impugnado implicaría prejuzgar el asunto principal.

35 Por su parte, la Comisión discute la teoría de la demandante según la cual la suspensión de la ejecución del Reglamento impugnado llevaría a la desaparición de la base jurídica que permite la atribución de ecopuntos. Considera, por el contrario, que la suspensión de la ejecución del Reglamento impugnado, al igual que su anulación en cuanto al fondo, tendría como único efecto hacer que dejara de existir la base jurídica de la reducción del número de ecopuntos resultante de la superación del umbral de desplazamientos en 1999. Si no existiera el Reglamento, el tránsito por Austria seguiría regulado por el Protocolo.

Sobre el fumus boni juris

36 Por lo que respecta al *fumus boni juris,* la demandante se remite a los motivos formulados en contra del Reglamento impugnado en su recurso de anulación. En él invoca seis motivos distintos, tres de los cuales se desarrollan también en la demanda de medidas provisionales.

37 Mediante su primer motivo, la demandante invoca la existencia de un vicio sustancial de forma en el marco de la adopción del Reglamento impugnado. Alega, en particular, que la decisión de la Comisión de modificar su propuesta de reglamento inicial para sumarse al compromiso presentado por la Presidencia del Consejo no se adoptó de forma colegiada. A este respecto, la demandante añade que una eventual habilitación del comisario responsable que le autorizara, en su caso, a modificar una propuesta de la Comisión para asumir una nueva formulación que hubiera obtenido la mayoría cualificada en el Consejo no

respetaría el Reglamento interno de la Comisión, que limita las habilitaciones a la adopción de las medidas de gestión y de administración claramente definidas.

38 Mediante su segundo motivo, la demandante afirma que, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 16 del Protocolo, la Comisión no era competente para modificar *a posteriori* y de forma sustancial la propuesta que había sometido al Consejo.

39 Mediante su tercer motivo, la demandante alega que, por lo que respecta al cálculo del alcance de la reducción de los ecopuntos, al coeficiente de distribución de la reducción entre los Estados miembros, al reparto en cuatro años de la reducción de que se trata en el caso de autos, así como a la introducción de una regla general de reparto de la reducción de los ecopuntos en varios años en caso de superación del umbral previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo, el Reglamento impugnado no cumple en modo alguno la obligación de motivación.

40 Mediante su cuarto motivo, la demandante afirma que el Reglamento impugnado vulnera en diversos aspectos el Tratado CE y el Protocolo.

41 En primer lugar, según la demandante, el tenor literal de las disposiciones del Protocolo aplicables es unívoco y claro y no requiere ningún tipo de interpretación: puesto que en 1999 se produjo una superación del umbral previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo, procedía determinar la reducción del número de ecopuntos para el año 2000 conforme al método de cálculo previsto en el anexo 5, punto 3, del Protocolo. Sin embargo, el artículo 1 del Reglamento impugnado no prevé que toda la reducción del número de ecopuntos resultante de la superación del umbral de desplazamientos producida en 1999 se aplique en 2000, sino que la reparte en los cuatro años del régimen transitorio actual, es decir, de 2000 a 2003. Pues bien, añade, dado que el Protocolo forma parte del Derecho primario, su modificación formal por el Reglamento impugnado, que es un acto de Derecho derivado, sin que el Consejo disponga de una habilitación expresa en Derecho primario, constituye una ilegalidad manifiesta.

42 En opinión de la demandante, además del artículo 1 del Reglamento impugnado, su artículo 2, punto 1, que modifica el artículo 6, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 3298/94, implica también una modificación de los objetivos del Derecho primario en la medida en que prevé, en términos generales, que una reducción extraordinaria del número de ecopuntos «se escalonará en varios años». Afirma que la transformación del reparto de la reducción del número de ecopuntos por regla general para todos los casos de aplicación del artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo no encuentra base jurídica alguna en el Protocolo y es manifiestamente contraria al régimen que en él se establece.

43 La demandante considera inaceptables las justificaciones esgrimidas por el Consejo en la exposición de motivos del Reglamento impugnado, relativas al efecto desproporcionado de la aplicación de toda la reducción de los ecopuntos únicamente en el año 2000 y al hecho de que la aplicación del Protocolo debe llevarse a cabo de conformidad con las libertades fundamentales reconocidas por el Tratado, puesto que el método de interpretación utilizado por el Consejo es, en su opinión, contrario al tenor literal claro del Protocolo. Además, de todas formas, aun suponiendo que esta forma de actuar estuviera permitida, el régimen establecido por el Reglamento impugnado sería ilegal, puesto que habría sido manifiestamente posible aplicar el Protocolo sin crear restricciones en el mercado interior adoptando medidas menos constrictivas, por ejemplo un reparto de la reducción únicamente en los años 2000 y 2001.

44 En segundo lugar, la demandante considera que el nuevo reparto de los ecopuntos entre los Estados miembros es incompatible con el Derecho comunitario. En su opinión, al no contener el Protocolo indicaciones sobre el método de reparto, éste debía aplicarse en el marco de los principios generales del Derecho, en particular el principio de solidaridad, completado por los principios de quien contamina paga y de proporcionalidad.

45 Pues bien, en primer término, el hecho de que, a tenor del Reglamento impugnado, la reducción de los ecopuntos afecte únicamente a los Estados miembros que han contribuido al considerable aumento del tránsito por Austria es, por principio, fundamentalmente incompatible con el principio de solidaridad. Además, el primer criterio utilizado por el Consejo para identificar a los «principales responsables» de este aumento, a saber, la medida en que los Estados

miembros han contribuido a la superación del umbral previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo, es, a juicio de la demandante, igualmente incompatible con el principio de proporcionalidad. En efecto, resulta desproporcionado que un Estado miembro que apenas ha sobrepasado dicho umbral soporte una reducción de su contingente de ecopuntos, mientras que un Estado miembro que ha permanecido justo por debajo del mismo umbral la evite por completo. Finalmente, por lo que respecta al segundo criterio, basado en la evolución del tráfico en 1999 respecto a los años 1995 a 1997, la demandante alega que los años de referencia fueron elegidos arbitrariamente.

46 Según el quinto motivo, el método de cálculo de la reducción de los ecopuntos que fue adoptado por el Reglamento impugnado es incompatible con los objetivos generales del Protocolo y constituye así una vulneración de este último y una aplicación errónea de la forma de cálculo establecida en su anexo 5, punto 3. La demandante afirma que la utilización de este método de cálculo llevaría a efectuar una reducción inferior a la prevista por el Protocolo. Además, el Reglamento impugnado incurre en una grave falta de motivación, puesto que no contiene indicaciones concretas sobre el método de cálculo en el que se basa la reducción de los ecopuntos prevista en su artículo 1.

47 Para demostrar la ilegalidad del método de cálculo utilizado, la demandante señala, en primer lugar, que las estadísticas de ecopuntos para 1999 no sólo comprenden los desplazamientos a través de Austria que dieron efectivamente lugar a un descuento de ecopuntos, sino también los que se consideran incluidos en la «lista negra», es decir, los desplazamientos de tránsito «ilegales» que se efectuaron sin que se descontaran ecopuntos. La demandante recuerda que las estadísticas de ecopuntos para 1999 tuvieron en cuenta un valor de emisión de NO_x igual a cero para estos desplazamientos «ilegales» a través de Austria en el marco del sistema electrónico de ecopuntos, dado que, de hecho, para tales desplazamientos no se descontó ningún ecopunto.

48 Pues bien, según la demandante, en el marco de la aplicación de la fórmula prevista en el anexo 5, punto 3, del Protocolo para calcular la reducción de los ecopuntos, el Consejo se basó únicamente en el nivel efectivo medio de emisión de NO_x por camión, sin tomar en consideración los desplazamientos «ilegales» que cuentan con valor cero en las estadísticas. La demandante considera que el

Consejo debería haberse basado en el valor medio de emisión de NO_x por desplazamiento y así se habrían incluido los desplazamientos «ilegales». El hecho de no tomar en consideración los desplazamientos «ilegales» suprime el efecto útil del Protocolo, a saber, la protección del medio ambiente y de la salud pública, o, al menos, le afecta en gran medida.

49 Mediante su sexto motivo, la demandante alega que las disposiciones del Reglamento impugnado carecen de base jurídica, porque ni el artículo 11, apartado 2, ni el artículo 16, ni ninguna otra disposición del Protocolo confería competencia para adoptarlas. Pues bien, conforme al principio de las competencias de atribución, las instituciones sólo pueden actuar en el marco de las competencias que se les atribuyen.

50 Respecto al primer motivo, el Consejo y el Gobierno alemán alegan que la demandante se basa en una simple presunción y la Comisión afirma que el comisario responsable, anticipando la evolución de las negociaciones en el Consejo, fue habilitado para poder modificar la propuesta en caso de que la mayoría cualificada del Consejo diera su apoyo a un texto de compromiso. Además, el Gobierno alemán considera que una eventual falta de la Comisión no puede provocar la ilegalidad de un acto de otra institución.

51 Por lo que al segundo motivo se refiere, el Consejo y las partes coadyuvantes consideran que la Comisión puede modificar su propuesta en cualquier momento, conforme al artículo 250 CE, apartado 2.

52 Refutando las alegaciones relativas al tercer motivo, basado en la falta de motivación del Reglamento impugnado, el Consejo afirma que dicho Reglamento está suficientemente motivado y que la jurisprudencia no exige que el acto controvertido explique todos los métodos de cálculo, porcentajes e importes. Recuerda que la motivación debe apreciarse en función del contexto y del conjunto de normas que regulan la materia de que se trate.

53 Por lo que respecta a la parte del cuarto motivo basada en una vulneración del Protocolo en la medida en que el Reglamento impugnado prevé el reparto de la reducción de los ecopuntos como consecuencia de la superación del umbral de desplazamientos en 1999, el Consejo considera que una aplicación de toda la reducción de los ecopuntos únicamente en el año 2000 habría producido el efecto desproporcionado de suprimir toda circulación de tránsito a través de Austria, consecuencia que la demandante reconoció expresamente en su demanda. Destaca que el objetivo del sistema de ecopuntos es reducir la contaminación y que dicho objetivo se ha logrado ya en gran medida. Los eventuales problemas de ruido, aparte de no constituir realmente el origen del régimen de los ecopuntos, deberían quedar en un segundo plano frente a los imperativos de buen funcionamiento del mercado interior. Además, la interpretación que del Protocolo hace la demandante produce el efecto de sancionar la existencia de camiones menos contaminantes.

54 Así, el Consejo afirma que el Protocolo debía aplicarse teniendo en cuenta sus objetivos y los del Acta de adhesión: la plena integración de la República de Austria en el régimen previsto por el Tratado en relación con la libre circulación de mercancías y el mercado interior. Indica que el sistema de ecopuntos es un régimen excepcional y temporal, que finalizará como muy tarde en el año 2003, y que el acervo comunitario será aplicable «en su totalidad» al final de este período transitorio, de conformidad con el artículo 11, apartado 5, del Protocolo. Habida cuenta de tales imperativos y de los objetivos del Protocolo, el reparto de la reducción de los ecopuntos entre varios años constituye la única interpretación lógica del Protocolo.

55 Según el Gobierno alemán, del artículo 11, apartado 3, segunda frase, del Protocolo, que pone en pie de igualdad el «correcto funcionamiento del mercado interior» y la «protección del medio ambiente en interés de la Comunidad en su conjunto», resulta que la Comisión o el Consejo no pueden, en el marco del mecanismo de reducción de los ecopuntos previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo, adoptar medidas que perturben gravemente el correcto funcionamiento del mercado interior. Además, afirma que, cuando adopta disposiciones de aplicación del mecanismo de reducción, el legislador comunitario dispone de una facultad de apreciación, como se desprende de la expresión «medidas apropiadas» que figura en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo. Si la Comisión o el Consejo estuvieran obligados, conforme a esta disposición, a aplicar la forma de cálculo que figura en el anexo 5, punto 3, del

Protocolo, sin poder tener en cuenta el impacto sobre el mercado interior, la referencia a la adopción de «medidas apropiadas» sería superflua.

56 Por lo que respecta a la parte del cuarto motivo relativa al reparto de la reducción de los ecopuntos entre los Estados miembros, el Gobierno alemán destaca que del artículo 11, apartado 6, del Protocolo resulta que la Comisión cuenta con una amplia facultad de apreciación a la hora de repartir los ecopuntos. Considera que el Protocolo no permite determinar qué principio, el de solidaridad o el de quien contamina paga, debe tener prioridad a este respecto, sobre todo teniendo en cuenta que, conforme al artículo 174 CE, apartado 2, párrafo primero, segunda frase, este último principio forma parte de los principios fundamentales del Derecho comunitario de medio ambiente.

57 En relación con el motivo basado en el retraso en la adopción del Reglamento impugnado, la Comisión señala que dicho retraso es inherente al sistema, ya que la Comisión y los Estados miembros dependen totalmente de la información estadística proporcionada por la República de Austria. Pues bien, esta última no proporcionó la información relativa a 1999 hasta marzo de 2000. Habida cuenta del procedimiento que debía seguirse, previsto en el artículo 16 del Protocolo, la adopción del Reglamento impugnado no pudo producirse antes del verano de 2000 y su adopción en septiembre de dicho año es normal y no extemporánea.

58 Por lo que respecta al quinto motivo, relativo al método de cálculo de la reducción de los ecopuntos correspondiente a la superación del umbral de desplazamientos producido en 1999, el Gobierno alemán indica que, a diferencia de lo que parece afirmar la demandante, la inclusión de los desplazamientos «ilegales» en las estadísticas no se correspondía con la opinión de la Comisión. Afirma que la existencia de estos desplazamientos «ilegales» se debe esencialmente a carencias administrativas de la República de Austria. Según el Gobierno alemán, la demandante no mencionó que la Comisión y los Estados miembros habían acordado, en el marco del comité de los ecopuntos, que los desplazamientos «ilegales» no tenían que incluirse en el cálculo de los ecopuntos y que no llegaron a ningún acuerdo sobre la definición de la «lista negra» de desplazamientos.

59 En relación con este mismo motivo, también la Comisión señala que la República de Austria presentó estadísticas erróneas que no tomaban en consideración el hecho de que los desplazamientos incluidos en la «lista negra», que escapan al sistema de ecopuntos, producían, no obstante, un efecto contaminador. Por lo tanto, según la Comisión, la República de Austria tenía que saber que la detección de su error en el cálculo de las estadísticas iba a provocar una reacción por parte de los demás Estados miembros y un retraso en la adopción del Reglamento impugnado.

Sobre la urgencia y la ponderación de los intereses

60 La demandante considera que la aplicación del Reglamento impugnado produciría un perjuicio grave e irreparable para el medio ambiente y la salud pública.

61 Afirma que, con independencia de la reducción de las emisiones de NO_x, el tráfico de mercancías provoca emisiones de otras sustancias y genera ruido. El sistema de limitación de los desplazamientos, previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo, persigue precisamente el objetivo de proteger a la población contra un aumento desproporcionado del tráfico y contra los inconvenientes derivados de dicho aumento en términos de emisiones tóxicas, de ruido, de atascos y de inseguridad en carretera.

62 Añade que los perjuicios para los bosques y para la salud tanto física como mental de la población como consecuencia de un aumento de las emisiones tóxicas, del ruido, de la suciedad y de los embotellamientos serían irreparables y no podrían verse compensados por una indemnización económica. Una eventual reducción adicional posterior del tráfico de tránsito, en caso de anulación del Reglamento impugnado en el marco del procedimiento principal, no podría compensar en modo alguno los perjuicios ya causados al medio ambiente y a la salud pública y aún menos repararlos.

63 Según la demandante, en el marco de la ponderación de los intereses que debe efectuarse, debería tenerse en cuenta el hecho de que, en caso de desestimación de su recurso de anulación en el procedimiento principal, una reducción de los desplazamientos que se hubiera impuesto con anterioridad con carácter de medida provisional podría quedar posteriormente compensada por la concesión de contingentes adicionales, mientras que, inversamente, los perjuicios causados a la salud y al medio ambiente por desplazamientos «ilegales» no podrían en ningún caso ser reparados en caso de que se estimara su recurso principal.

64 El Consejo considera que, por lo que respecta a los perjuicios cuya realización tiende a evitar la suspensión de la ejecución, la demandante se limita a formular afirmaciones vagas, no fundadas en elementos de hecho. En particular, afirma, la demandante no indica en forma alguna la manera en que el mantenimiento del régimen previsto por el Reglamento impugnado podría dar lugar a un perjuicio ni la razón por la que este último sería imputable a dicho Reglamento. Según el Consejo, la mayoría de los vehículos que transitan por las carreteras austriacas no están afectados por el sistema de los ecopuntos y, aun suponiendo que la circulación por carretera causara un perjuicio a la salud pública y al medio ambiente, no es posible saber en qué proporción lo causarían los camiones sujetos al sistema de ecopuntos.

65 La Comisión alega que, desde 1991, la contaminación total generada por el tráfico de tránsito disminuyó en un 55 % en términos reales y que la mayoría de los camiones que circulan en Austria no están sujetos al sistema de los ecopuntos. Además, señala, lo que garantiza la aplicación del umbral previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo es una aceleración de la reducción de la contaminación, pero, aun cuando no se superara dicho umbral, el sistema de ecopuntos garantiza por sí mismo una reducción progresiva de la contaminación.

66 El Gobierno alemán refuta también las alegaciones de la demandante a este respecto. Recuerda que, hasta el día de hoy, el sistema de ecopuntos ha cumplido el objetivo previsto en el Protocolo, a saber, la reducción constante de las emisiones medias de NO_x por los camiones que transitan por Austria. Respecto al perjuicio para la salud pública, la demandante no ha precisado en qué parte de Austria, respecto a qué círculo de personas y en qué formas patológicas se produciría un perjuicio. Añade que, dado que los perjuicios supuestamente

irreparables para la salud que teme la demandante no se produjeron ni siquiera cuando las emisiones tóxicas eran más elevadas, hasta finales de 1999 o incluso en el año 2000, es más que improbable que aparezcan perjuicios de este tipo durante los años siguientes, entre 2001 y 2003, ya que el contingente de ecopuntos disponible será sensiblemente inferior al de los años anteriores. La necesidad de aportar la prueba del perjuicio se aplica con mayor razón en el caso de autos porque la demandante, invocando la protección de la salud, pretende justificar restricciones a la libre circulación de mercancías y a la libre prestación de servicios.

67 El Gobierno alemán añade que de la demanda no se deduce de qué manera la población austriaca afectada por los supuestos perjuicios para la salud sufriría, como consecuencia de la aplicación del Reglamento impugnado, un perjuicio superior a aquel al que se enfrentan los ciudadanos de otros Estados miembros que viven en las inmediaciones de autopistas de tráfico intenso. Según dicho Gobierno, el tráfico en las carreteras de tránsito prácticamente no ha podido contribuir a un considerable efecto negativo sobre la salud de la población. Alega que el tramo del Brenner forma parte de las autopistas austriacas menos sometidas al tráfico de camiones.

68 Por lo que respecta al perjuicio para el medio ambiente, el Gobierno alemán señala también que la demandante no ha precisado en qué partes del país ha de esperarse, eventualmente, que se produzca, ni qué tipos de plantas y de animales concretos debían ser víctimas del tránsito de camiones. En relación con el supuesto perjuicio permanente de los bosques, la demandante no precisa si existe una relación de causa a efecto que pueda demostrarse y si los supuestos perjuicios son de naturaleza efectivamente irreparable, habida cuenta de la capacidad de regeneración de los bosques. Respecto al ruido, la demandante no ha demostrado en qué tramos de la autopista se produjo, eventualmente, un perjuicio relacionado con el ruido situado en un nivel superior al nivel de ruido admitido en otras partes de Austria. Además, del Protocolo no resulta que el mecanismo de regulación que prevé tenga que servir también para la protección contra el ruido.

69 Por lo que respecta a la ponderación de los intereses, el Consejo responde que, en cualquier caso, el interés del mantenimiento de la aplicación del Reglamento

impugnado prevalece sobre el de la suspensión de su ejecución. Si el Tribunal de Justicia confirmara la validez del Reglamento, el daño provocado por la medida provisional solicitada sería efectivamente irreparable para las empresas a las que se impidió efectuar el tránsito. La idea de la demandante de aumentar posteriormente los ecopuntos como compensación es, según el Consejo, absurda y contraria al Protocolo.

70 Por su parte, el Gobierno alemán señala que la petición de la demandante de aplicar el saldo de la reducción debida a la superación del umbral de desplazamientos en 1999 únicamente en 2001 produciría una perturbación grave del mercado interior. Una reducción calculada según la propuesta de reglamento COM(2000) 395 final de la Comisión produciría, en el caso de Alemania, una disminución del número de desplazamientos de aproximadamente 80.000, lo que afectaría a los flujos de mercancías por un valor de 4.000 millones de DEM. A ello se añadirían los perjuicios que sufrirían las numerosas medianas empresas de transporte alemanas y las de todos los demás Estados miembros que quedaran afectados por la reducción. Los daños que amenazarían a la Comunidad serían entre tres y seis veces superiores a los que resultan de los cálculos antes citados únicamente para Alemania.

Apreciación

71 Conforme a los artículos 242 CE y 243 CE, el Tribunal de Justicia puede, si estima que las circunstancias así lo exigen, ordenar la suspensión de la ejecución del acto impugnado o las medidas provisionales necesarias en los asuntos de que conozca.

72 El artículo 83, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento exige que las demandas basadas en los artículos 242 CE o 243 CE especifiquen el objeto del litigio, las circunstancias que den lugar a la urgencia, así como los antecedentes de hecho y los fundamentos de Derecho que justifiquen a primera vista la concesión de la medida provisional solicitada.

73 Según jurisprudencia reiterada, el juez que conoce de las medidas provisionales podrá ordenar la suspensión de la ejecución y las demás medidas provisionales si se demuestra que su concesión está justificada a primera vista de hecho y de Derecho *(fumus boni juris)* y que son urgentes, en el sentido de que para evitar que los intereses de la parte demandante sufran un perjuicio grave e irreparable es necesario que tales medidas sean acordadas y surtan efectos desde antes de que se resuelva sobre el procedimiento principal. El juez que conoce de las medidas provisionales procederá asimismo, en su caso, a la ponderación de los intereses en juego (véase, por ejemplo, el auto de 25 de julio de 2000, Países Bajos/Parlamento y Consejo, C-377/98 R, Rec. p. I-6229, apartado 41).

74 Debe examinarse en primer lugar si los motivos formulados por la demandante contra el Reglamento impugnado pueden justificar a primera vista la concesión de la suspensión y de las medidas provisionales solicitadas.

75 A este respecto, el sexto motivo, que se presenta esencialmente como una consecuencia de los motivos cuarto y quinto, no exige un examen separado.

76 En primer término, por lo que se refiere al motivo basado en la falta de carácter colegiado de la decisión de la Comisión de modificar su propuesta de reglamento, la Comisión explicó que el comisario responsable había sido habilitado para poder modificar dicha propuesta en caso de que un compromiso obtuviera el apoyo de la mayoría cualificada del Consejo, cosa que sucedió.

77 A este respecto, procede señalar que, a tenor del artículo 13 del Reglamento interno de la Comisión, en su versión vigente en el momento en que se produjeron los hechos, la Comisión «podrá habilitar a uno o varios de sus miembros para adoptar, en su nombre y bajo su control, medidas de gestión o de administración claramente definidas» y que también puede «encargar a uno o varios de sus miembros, de acuerdo con el Presidente, la adopción del texto definitivo [...] de una propuesta que deba someterse a las otras instituciones, cuya sustancia haya definido en sus deliberaciones».

78 En el presente asunto, la modificación de la propuesta de reglamento se refería principalmente a un aspecto ciertamente importante, pero de carácter técnico, relativo a la aplicación del método de cálculo, aspecto sobre el que las opiniones de los Estados miembros diferían. Por otra parte, según la Comisión, a la que no se ha contradicho sobre este punto, la modificación de su propuesta se debía a precisiones sobre la interpretación de las estadísticas que la demandante presentó con posterioridad a la propuesta de reglamento inicial. En tales circunstancias, no puede suscribirse sin reservas la tesis de la demandante según la cual no se respetó el principio de colegialidad.

79 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la posibilidad de que la Comisión modificara *a posteriori* la propuesta de reglamento que había presentado al Consejo en el marco del procedimiento previsto en el artículo 16 del Protocolo, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que, en el marco del procedimiento denominado «de comité de reglamentación», como aquel de que se trata en el caso de autos, la Comisión dispone de cierto margen de apreciación para modificar la propuesta relativa a las medidas que deben adoptarse que presenta al Consejo (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de noviembre de 1997, Moskof, C-244/95, Rec. p. I-6441, apartado 39; de 18 de noviembre de 1999, Pharos/Comisión, C-151/98 P, Rec. p. I-8157, apartado 23, y de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartado 65)

80 Como se ha señalado en el apartado 78 del presente auto, en el caso de autos las modificaciones se referían a la interpretación de las estadísticas y al método de cálculo. Así pues, las alegaciones invocadas por la demandante no parecen demostrar, conforme a un primer análisis, que la Comisión hubiera sobrepasado el margen de apreciación de que dispone en la materia.

81 Por lo que respecta, en tercer lugar, al motivo basado en una falta de motivación, procede recordar, por un lado, que el Reglamento impugnado se adoptó tras consultar al comité de los ecopuntos, en el que estaba representada la demandante, y, por otro, que la motivación de un acto de alcance general no puede referirse a cada una de las opciones técnicas que elige. Además, la exposición de motivos del Reglamento impugnado permite, a primera vista, comprender su finalidad y sus razones.

82 En cuarto lugar, por lo que se refiere al motivo basado en la vulneración del Protocolo, procede recordar, con carácter preliminar, que, en el marco de la apreciación del *fumus boni juris* de las demandas, no corresponde al juez que conoce de las medidas provisionales pronunciarse con carácter definitivo sobre la interpretación del Protocolo.

83 Con esta reserva, ha de reconocerse la seriedad de las alegaciones invocadas por la demandante en la primera parte de este motivo, según la cual las medidas exigidas por la superación, durante el año 1999, del umbral previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo sólo podían aplicarse el año siguiente, a saber, el año 2000. Lo mismo sucede por lo que respecta a la supuesta ilegalidad del artículo 2, punto 1, del Reglamento impugnado, en la medida en que modifica el artículo 6, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 3298/94 convirtiendo el reparto entre varios años de la reducción de los ecopuntos derivado de la aplicación del artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo en regla general para el futuro.

84 En efecto, del tenor literal del anexo 5, punto 3, del Protocolo resulta que las «medidas apropiadas» que, conforme al artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo, debían adoptarse en caso de superación del umbral previsto por esta última disposición, se aplican durante el año siguiente a aquel en que se produjo la superación.

85 Debe recordarse, a este respecto, que los protocolos y anexos de un acta de adhesión constituyen disposiciones de Derecho primario que, a menos que el acta de adhesión disponga lo contrario, sólo pueden ser suspendidas, modificadas o derogadas conforme a los procedimientos previstos para la revisión de los Tratados originarios (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 1988, LAISA/Consejo, asuntos acumulados 31/86 y 35/86, Rec. p. 2285, apartado 12).

86 No obstante, procede apreciar si, como afirman el Consejo y las partes coadyuvantes, el contexto y la finalidad del sistema de ecopuntos deben llevar a una interpretación distinta del Protocolo y, en particular, de su anexo 5.

87 El objetivo del sistema de ecopuntos establecido por el Acuerdo de 1992 y reproducido en el Protocolo es obtener una reducción del 60 % de las emisiones totales de NO_x de los camiones que transiten por Austria durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1992 y el 31 de diciembre de 2003.

88 Este objetivo, enunciado en el artículo 11, apartado 2, letra a), del Protocolo, se había fijado ya en el artículo 15, apartado 3, del Acuerdo de 1992. Del artículo 15, apartados 1 y 2, de dicho Acuerdo resulta que tal objetivo se fijó para «[reducir] la contaminación y el ruido provocados por los camiones en tránsito por Austria», «con el fin de proteger debidamente el medio ambiente y la salud de la población». Del artículo 15, apartado 2, del Acuerdo de 1992 resulta también que, en el momento de establecerse el sistema de ecopuntos, se estimó que la reducción de las emisiones de NO_x se consideraría representativa para apreciar la reducción de la contaminación y del ruido.

89 Tras un primer examen del artículo 11, apartado 4, del Protocolo, resulta que el objetivo de reducción del 60 % de las emisiones de NO_x presenta un carácter esencial. En efecto, esta disposición estableció que si, a la luz del estudio científico que en él se preveía sobre el grado de realización de este objetivo, la Comisión llegaba a la conclusión de que se había alcanzado con carácter permanente —cosa que no sucedió—, las disposiciones del artículo 11, apartado 2, del Protocolo dejarían de aplicarse el 1 de enero de 2001, pero que, en cambio, si la Comisión llegaba a la conclusión de que el objetivo de reducción del 60 % de las emisiones de NO_x no se había logrado con carácter permanente —cosa que sucedió—, el Consejo, pronunciándose de conformidad con el artículo 75 del Tratado CE (actualmente artículo 71 CE, tras su modificación), podría adoptar medidas que garantizaran una protección equivalente del medio ambiente, «en particular, una reducción de la contaminación del 60 %».

90 No obstante, tras un primer análisis, no parece que el carácter esencial del objetivo de reducción de las emisiones de NO_x en el sistema de ecopuntos pueda modificar la interpretación del artículo 11, apartado 2, letra c), en relación con el anexo 5, punto 3, del Protocolo, como resulta del propio tenor literal de estas disposiciones. En efecto, el mecanismo de reducción de los ecopuntos que estas

últimas prevén se pone en funcionamiento en caso de superación del umbral de desplazamientos previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo, no de un umbral de ecopuntos o de emisiones de NO_x. Procede recordar, a este respecto, que tanto el umbral de desplazamientos como el mecanismo que se pone en funcionamiento a raíz de su superación se han tomado, sin modificaciones sustanciales, del artículo 15, apartado 5, punto 2, y del anexo IX, punto 4, del Acuerdo de 1992.

91 Así, al basarse en un umbral de desplazamientos, el artículo 11, apartado 2, letra c), y el anexo 5, punto 3, del Protocolo parecen referirse no sólo a la reducción de las emisiones de NO_x —objetivo que, por lo demás, no puede sino verse favorecido por una reducción del número de ecopuntos—, sino también, como objetivo complementario, a una limitación del número de desplazamientos, cuyo aumento se considera una perturbación que debe ser evitada.

92 Por último, no resulta, a primera vista, que la divergencia que parece existir así entre las disposiciones del Protocolo antes citadas y las del Reglamento impugnado pueda justificarse por las exigencias de integración de la República de Austria en el mercado interior.

93 En efecto, las disposiciones del Protocolo de que se trata establecen precisamente un régimen transitorio que introduce, en la medida en que son necesarias, excepciones a las normas de funcionamiento del mercado interior. Ciertamente, toda disposición de un acta de adhesión que suponga una excepción a las normas del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías debe ser objeto de interpretación estricta (véase la sentencia de 3 de diciembre de 1998, KappAhl, C-233/97, Rec. p. I-8069, apartado 18), para facilitar la consecución de los objetivos del Tratado y aplicar íntegramente sus normas (sentencia de 25 de febrero de 1988, Comisión/Grecia, asuntos acumulados 194/85 y 241/85, Rec. p. 1037, apartado 20). No obstante, de ello no resulta que sea posible efectuar una interpretación contraria al tenor literal claro de la disposición de que se trate.

94 Por el contrario, respecto a la parte del mismo motivo basada en la forma de reparto de la reducción de los ecopuntos entre los Estados miembros, dado que el

Protocolo no da indicación alguna sobre el método que debe seguirse, procede admitir, sin perjuicio de las apreciaciones que hayan de efectuarse en el marco del recurso principal, que las instituciones disponen, a primera vista, de cierta facultad de apreciación al respecto, que, por consiguiente, sólo parece susceptible de un control jurisdiccional restringido.

95 Pues bien, las alegaciones formuladas por la demandante no consiguen demostrar, tras un primer análisis, que el Consejo haya sobrepasado el margen de apreciación de que dispone en la materia al decidir que la reducción de los ecopuntos sería soportada por los Estados que hubieran contribuido a la superación del umbral previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo. En particular, el Reglamento impugnado parece basarse en un método que, sin perjuicio de la apreciación final de su validez, no resulta manifiestamente arbitrario ni a primera vista irracional.

96 En quinto lugar, por lo que respecta al método de cálculo de la reducción de los ecopuntos adoptado por el Reglamento impugnado, procede, por un lado, señalar que la Comisión afirmó que su propuesta de Reglamento inicial partía de la premisa de que los camiones a los que las estadísticas de ecopuntos para 1999 asignaban un valor de emisión de NO_x igual a cero eran camiones que no contaminaban. Pues bien, posteriormente se demostró, según afirma la Comisión, que en realidad se trataba de desplazamientos de tránsito «ilegales», en el sentido de que los camiones afectados deberían haber pagado ecopuntos.

97 Por otro lado, si, como reconoce la propia demandante, el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo quiere tener en cuenta la posibilidad de que los progresos técnicos obtenidos en la elaboración de motores más limpios permitieran sobrepasar las previsiones sobre cuya base se fijaron, en el anexo 4 del Protocolo, las etapas anuales de reducción de las emisiones de NO_x, no parece, a primera vista, arbitrario ni irracional considerar que las estadísticas relativas a los desplazamientos incluidos en la «lista negra», que no reflejaban la realidad de la contaminación causada por tales desplazamientos, no debían tomarse en consideración para efectuar el cálculo necesario para adaptar el número de ecopuntos a los progresos técnicos reales logrados en la elaboración de motores menos contaminantes.

98 En tales circunstancias, y habida cuenta del carácter restringido del control jurisdiccional que debe efectuarse cuando, como sucede en el caso de autos, las instituciones disponen, a primera vista, de cierta facultad de apreciación, la teoría de la demandante según la cual el método utilizado para calcular la reducción del número de ecopuntos constituye una vulneración del Protocolo no puede aceptarse sin reservas.

99 De las consideraciones anteriores resulta que la mayoría de los motivos formulados por la demandante contra el Reglamento impugnado no prevalecen, tras un primer examen, sobre las justificaciones y explicaciones facilitadas por el Consejo, la República Federal de Alemania y la Comisión.

100 Por el contrario, el motivo basado en la vulneración del Protocolo debido al reparto en cuatro años de la reducción del número de ecopuntos como consecuencia de la superación en 1999 del umbral previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo, y a la transformación del reparto de tales reducciones en regla general para el futuro suscita muy serias dudas sobre la legalidad de los artículos 1 y 2, punto 1, del Reglamento impugnado, que, hasta el momento, no han podido ser resueltas por las observaciones de las demás partes.

101 Por lo tanto, procede examinar si la demanda cumple el requisito de la urgencia.

102 Para determinar si así es, debe señalarse, en primer lugar, que los perjuicios para el bosque y para la salud tanto física como mental de la población que, según la demandante, resultan de la aplicación del Reglamento impugnado han sido evocadas de forma muy general.

103 No obstante, ha de considerarse probado que la aplicación del Reglamento impugnado provoca un aumento de los desplazamientos de tránsito a través de Austria y de las molestias que de ellos resultan.

104 En efecto, no se discute que el umbral de desplazamientos expresamente previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo se superó en 1999. La consiguiente reducción de los ecopuntos, que, como resulta del análisis de las disposiciones pertinentes del Protocolo efectuado en los apartados 83 a 93 del presente auto, debería, a primera vista, haberse aplicado en su totalidad en 2000, se repartió entre varios años, hasta 2003. Los datos provisionales facilitados por la Comisión, a petición del Tribunal de Justicia, en el marco del presente procedimiento, revelan de manera casi segura que dicho umbral se volvió a superar durante el año 2000.

105 Pues bien, el Protocolo, en particular su artículo 11, apartado 2, letra c), y su anexo 5, punto 3, —como también el Acuerdo de 1992— reconoce, de forma implícita pero necesaria, que del simple aumento del número de desplazamientos resulta un perjuicio.

106 Dicho perjuicio presenta además carácter irreversible, en la medida en que las molestias derivadas de la intensidad del tráfico no pueden, debido a su naturaleza, eliminarse retroactivamente. La reparación adecuada de tales perturbaciones sería extremadamente difícil, o incluso imposible.

107 Además, debe destacarse que tanto el artículo 11, apartado 2, del Protocolo como el Reglamento impugnado dejarán de aplicarse al final del período transitorio previsto en el artículo 11 del Protocolo.

108 De ello resulta que no puede excluirse que, cuando se dicte la sentencia sobre el fondo, las disposiciones del Reglamento impugnado hayan producido ya casi todos sus efectos.

109 A este respecto, ha de destacarse que el efecto positivo que podrían producir las reducciones de ecopuntos previstas por el Protocolo en caso de superación del umbral de desplazamientos sobre la promoción de medios alternativos de transporte —objetivo perseguido tanto por el Protocolo como por el Acuerdo de 1992— está también limitado al período transitorio.

110 Finalmente, el juez que conoce de las medidas provisionales debe tomar en consideración la urgencia que puede invocar en consecuencia la demandante, máxime teniendo en cuenta que, tal como resulta de los apartados 83 a 93 del presente auto, el motivo basado en la vulneración del Protocolo parece particularmente serio.

111 Así pues, resulta necesario conceder a la demandante una protección provisional adecuada para evitar el perjuicio que resultaría de la aplicación de disposiciones cuya legalidad puede ponerse muy seriamente en entredicho. En efecto, el principio general del derecho a una protección jurisdiccional completa y efectiva implica que pueda garantizarse la tutela cautelar de los justiciables, en caso de que sea necesaria para la plena eficacia de la futura resolución definitiva, al objeto de evitar una laguna en la protección jurídica que garantiza el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, el auto de 12 de diciembre de 1968, Renckens/Comisión, 27/68 R, Rec. 1969, p. 274, en la p. 276; las sentencias de 19 de junio de 1990, Factortame y otros, C-213/89, Rec. p. I-2433, apartado 21, y de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest, asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415, apartados 16 a 18, y el auto de 3 de mayo de 1996, Alemania/Comisión, C-399/95 R, Rec. p. I-2441, apartado 46).

112 No obstante, en el presente asunto no procede ordenar la suspensión de la ejecución del artículo 1 del Reglamento impugnado ni las medidas provisionales complementarias solicitadas por la demandante.

113 En efecto, tales medidas no podrían suprimir retroactivamente el perjuicio derivado del hecho de no haber procedido en 2000 a la reducción de ecopuntos prevista por el Protocolo como consecuencia de la superación del umbral de desplazamientos en 1999, puesto que el perjuicio se ha producido ya de manera irreversible y no corresponde al juez que conoce de las medidas provisionales adoptar medidas destinadas a compensarlo.

114 Por el contrario, la suspensión de la ejecución del artículo 2, punto 1, del Reglamento impugnado parece apropiada para evitar el perjuicio futuro que se produciría con toda probabilidad en caso de que nuevas superaciones del umbral previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo —incluida una superación durante el año 2000, que es casi segura— no fueran seguidas de la aplicación de la totalidad de la reducción de los ecopuntos correspondiente y de la consiguiente disminución del tráfico el año siguiente al de tal superación.

115 Por lo demás, resulta que dicha disposición puede separarse del resto del Reglamento impugnado y, por consiguiente, puede suspenderse sin poner en entredicho la aplicación del Reglamento en todo lo demás.

116 Esta conclusión no se ve refutada por la ponderación de los intereses cuya protección solicita la demandante con los perjuicios para el mercado interior que, según el Consejo y las partes coadyuvantes, resultarían de la suspensión de la ejecución solicitada.

117 En efecto, el régimen de los ecopuntos constituye precisamente una excepción transitoria a las reglas normales de funcionamiento del mercado interior. Por consiguiente, un riesgo de perturbación del buen funcionamiento del mercado interior es inherente a la lógica del sistema de reducción de los ecopuntos tal como está previsto en el Protocolo.

118 Además, el Consejo y las partes coadyuvantes no han conseguido demostrar que el Reglamento impugnado permitiera evitar tales riesgos de perturbación ni que dichas perturbaciones fueran de tal entidad que pudieran hacer que la balanza de los intereses se inclinara en perjuicio de la demandante.

119 Efectivamente, en primer lugar, procede señalar que, a primera vista, el reparto de la reducción de los ecopuntos no hace sino retrasar en el tiempo las perturbaciones del mercado interior que siguen siendo la consecuencia ineluctable de toda reducción. Por otra parte, tampoco parece que el reparto automático de la reducción durante varios años pueda evitar que vuelva a superarse el umbral previsto en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Protocolo el año siguiente a aquel durante el cual se produjo la superación, con la consecuencia, durante los últimos años del período transitorio, de una acumulación de nuevas reducciones con las derivadas de las superaciones producidas en los años anteriores y ya repartidas en los últimos años.

120 Respecto al alcance de las supuestas perturbaciones, ha quedado acreditado que existen medios alternativos para el transporte de las mercancías de que se trata. Además, el desarrollo y la promoción de los medios alternativos de transporte de las mercancías son un objetivo principal del Protocolo. Por otra parte, el Consejo estima, en el noveno considerando del Reglamento impugnado, que «debe fomentarse urgentemente» una utilización más intensiva del transporte de mercancías por ferrocarril, gracias al transporte combinado, ya que esta utilización permite aliviar la presión sobre el número de ecopuntos disponibles y es menos perjudicial para el medio ambiente.

121 De todas las consideraciones anteriores resulta que procede ordenar la suspensión de la ejecución del artículo 2, punto 1, del Reglamento impugnado y desestimar la demanda de medidas provisionales en todo lo demás.

En virtud de todo lo expuesto,

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

resuelve:

1) Suspender la ejecución del artículo 2, punto 1, del Reglamento (CE) nº 2012/2000 del Consejo, de 21 de septiembre de 2000, por el que se modifica el anexo 4 del Protocolo nº 9 del Acta de adhesión de 1994 y el Reglamento (CE) nº 3298/94, con respecto al sistema de ecopuntos para los camiones que transiten por Austria, hasta que se dicte sentencia en el procedimiento principal.

2) Desestimar la demanda en todo lo demás.

3) Reservar la decisión sobre las costas.

Dictado en Luxemburgo, a 23 de febrero de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias