DESPACHO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
23 de Fevereiro de 2001 *

No processo C-445/00 R,

República da Áustria, representada por H. Dossi, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

requerente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por A. Lopes Sabino e G. Houttuin, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

requerido,

apoiado por

República Federal da Alemanha, representada por W.-D. Plessing, na qualidade de agente, assistido por J. Sedemund e T. Lübbig, Rechtsanwälte,

* Língua do processo: alemão.

e por

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Wolfcarius e C. Schmidt, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

intervenientes,

que tem por objecto um pedido de suspensão da execução do Regulamento (CE) n.° 2012/2000 do Conselho, de 21 de Setembro de 2000, que altera o anexo 4 do protocolo n.° 9 do Acto de Adesão de 1994 e o Regulamento (CE) n.° 3298/94, no que respeita ao sistema de ecopontos para veículos pesados de mercadorias em trânsito pela Áustria (JO L 241, p. 18), bem como um pedido de medidas provisórias,

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

profere o presente

Despacho

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 4 de Dezembro de 2000, a República da Áustria requereu, nos termos do artigo 230.° CE, a anulação do Regulamento (CE) n.° 2012/2000 do Conselho, de 21 de Setembro de 2000, que altera o anexo 4 do protocolo n.° 9 do acto de adesão de 1994 e o

Regulamento (CE) n.° 3298/94, no que respeita ao sistema de ecopontos para veículos pesados de mercadorias em trânsito pela Áustria (JO L 241, p. 18, a seguir «regulamento impugnado»).

2 Por requerimento separado, entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça no mesmo dia, a República da Áustria requereu, nos termos dos artigos 242.° CE e 243.° CE, a suspensão da aplicação do regulamento impugnado e a adopção de medidas provisórias.

3 O Conselho da União Europeia apresentou as suas observações escritas sobre o pedido de medidas provisórias em 15 de Janeiro de 2001.

4 Por requerimentos entrados na Secretaria do Tribunal de Justiça, respectivamente, em 27 de Dezembro de 2000 e em 8 de Janeiro de 2001, a República Federal da Alemanha e a Comissão das Comunidades Europeias requereram a sua admissão como intervenientes no presente processo de medidas provisórias, em apoio dos pedidos do Conselho.

5 Nos termos do artigo 37.°, primeiro e quarto parágrafos, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e do artigo 93.°, n.^{os} 1 e 2, do Regulamento de Processo, devem ser deferidos os pedidos de intervenção no processo de medidas provisórias.

6 A República Federal da Alemanha e a Comissão apresentaram as suas alegações de intervenção em 16 de Janeiro de 2001.

7 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 31 de Janeiro de 2001, a Comissão, a pedido do Tribunal de Justiça, apresentou diversos documentos e informações complementares.

8 Foram ouvidas as alegações das partes em 5 de Fevereiro de 2001.

9 A requerente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— suspender provisoriamente a execução do regulamento impugnado;

— declarar que, a fim de assegurar a concessão de ecopontos e, assim, as possibilidades de trânsito através da Áustria, evitando, embora, prejuízos irreparáveis até que seja proferida a decisão quanto ao mérito, a Comissão fica encarregada, a partir de 2001 e durante a tramitação do processo principal, de proceder a uma redução dos ecopontos superior à prevista no regulamento impugnado, sendo certo que deverá ter em conta uma repartição proporcional entre os Estados-Membros.

10 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar a petição inadmissível na medida em que é requerido ao Tribunal de Justiça que ordene à Comissão, que não é parte no processo, a adopção de um acto novo e diferente;

— julgar improcedente quanto ao restante o pedido de medidas provisórias;

— condenar a requerente nas despesas.

11 A Comissão e o Governo alemão concluem pedindo que o Tribunal julgue inadmissível o pedido de medidas provisórias e indefira o pedido de suspensão da execução.

Enquadramento jurídico e factual

12 O protocolo n.º 9, relativo ao transporte rodoviário, ferroviário e combinado na Áustria (a seguir «protocolo»), do Acto relativo às condições de adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 1994, C 241, p. 21, e JO 1995, L 1, p. 1, a seguir «acto de adesão»), institui, na sua parte III, relativa ao transporte rodoviário, um regime especial para o tráfego rodoviário de mercadorias em trânsito pela Áustria.

13 Este regime tem origem no Acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a República da Áustria no domínio do trânsito rodoviário e ferroviário de mercadorias, assinado no Porto em 2 de Maio de 1992 (a seguir «acordo de 1992»), aprovado em nome da Comunidade pela Decisão 92/577/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1992 (JO L 373, p. 4).

14 Os elementos essenciais deste regime constam do artigo 11.°, n.° 2, do protocolo, que tem a seguinte redacção:

«Até 1 de Janeiro de 1998, são aplicáveis as seguintes disposições:

a) As emissões totais de NO_x provenientes de veículos pesados de mercadorias que atravessam a Áustria em trânsito serão reduzidas em 60% durante o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1992 e 31 de Dezembro de 2003, de acordo com o quadro apresentado no anexo 4.

b) As reduções das emissões totais de NO_x provenientes de veículos pesados de mercadorias serão geridas por meio de um sistema de ecopontos. Segundo esse sistema, qualquer veículo pesado de mercadorias que atravesse a Áustria em trânsito necessitará de um número de ecopontos que correspondam ao seu nível de emissão de NO_x [autorizado pela Conformity of Production (valor COP) ou decorrente da recepção de tipo]. O método de cálculo e a gestão desses pontos encontra-se descrito no anexo 5.

c) Se, em qualquer ano, o número de trajectos em trânsito exceder em mais de 8% o número de referência para 1991, a Comissão, deliberando nos termos do procedimento previsto no artigo 16.°, adoptará as medidas adequadas nos termos do n.° 3 do anexo 5.

d) [...]

e) A Comissão distribuirá os ecopontos entre os Estados-Membros, de acordo com as disposições a instituir nos termos do n.º 6.»

15 O artigo 11.º, n.ºs 4 a 6, do protocolo prevê:

«4. Antes de 1 de Janeiro de 2001, a Comissão, em cooperação com a Agência Europeia do Ambiente, efectuará um estudo científico sobre o grau de concretização do objectivo de redução da poluição, definido na alínea a) do n.º 2. Se a Comissão concluir que esse objectivo foi alcançado numa base sustentável, o disposto no n.º 2 deverá ser aplicável em 1 de Janeiro de 2001. Se a Comissão concluir que o referido objectivo não foi alcançado numa base sustentável, o Conselho, deliberando nos termos do artigo 75.º do Tratado CE, pode adoptar medidas, no âmbito comunitário, que assegurem uma protecção equivalente do ambiente e, em especial, uma redução de 60% da poluição. Se o Conselho não adoptar essas medidas, o período transitório será automaticamente prorrogado por um período final de três anos, durante o qual será aplicável o disposto no n.º 2.

5. No final do período transitório, o acervo comunitário será integralmente aplicável.

6. A Comissão adoptará, nos termos do procedimento previsto no artigo 16.º, medidas pormenorizadas no que se refere ao sistema e à distribuição de ecopontos e a questões técnicas relacionadas com a aplicação do presente artigo, que entrarão em vigor na data da adesão da Áustria.

[...]»

16 Nos termos do artigo 16.° do protocolo:

«1. A Comissão será assistida por um Comité composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão.

2. Sempre que se faça referência ao processo definido no presente artigo, o representante da Comissão submeterá à apreciação do Comité um projecto das medidas a tomar. O Comité emitirá o seu parecer sobre esse projecto num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência da questão em causa. O parecer será emitido por maioria, nos termos previstos no n.° 2 do artigo 148.° do Tratado CE para a adopção das decisões que o Conselho é chamado a tomar sob proposta da Comissão. Nas votações no Comité, os votos dos representantes dos Estados-Membros estão sujeitos à ponderação definida no artigo atrás referido. O presidente não participa na votação.

3. A Comissão adoptará as medidas previstas se forem conformes com o parecer do Comité.

Se as medidas previstas não forem conformes com o parecer do Comité, ou na falta de parecer, a Comissão apresentará imediatamente ao Conselho uma proposta relativa às medidas a tomar. O Conselho deliberará por maioria qualificada.

4. Se, no termo de um período de três meses a contar da data em que o assunto foi submetido à apreciação do Conselho, este último ainda não tiver deliberado, a Comissão adoptará as medidas propostas.»

17 O anexo 5 do protocolo, intitulado «Cálculo e gestão dos ecopontos a que se refere o n.° 2, alínea b), do artigo 11.° do protocolo», dispõe, no n.° 3:

«Se o n.° 2, alínea c), do artigo 11.° for aplicável, a quantidade de ecopontos para o ano seguinte será fixada do seguinte modo:

O valor médio trimestral de emissões de NO_x de veículos pesados de mercadorias para o ano seguinte é obtido por extrapolação dos valores médios trimestrais de emissões de NO_x dos veículos pesados de mercadorias, no ano em curso, calculado nos termos do n.° 2. Multiplicando esse volume previsível por 0,0658 e pelo número de ecopontos para 1991, definido no anexo 4, obter-se-á o número de ecopontos para o ano em questão.»

18 A Comissão adoptou, nos termos do artigo 11.°, n.° 6, do protocolo, o Regulamento (CE) n.° 3298/94, de 21 de Dezembro de 1994, que estabelece disposições pormenorizadas relativamente ao sistema de direitos de trânsito (Ecopontos) para veículos pesados de mercadorias em trânsito pela Áustria instituído pelo artigo 11.° do protocolo n.° 9 do acto de adesão da Noruega, da Áustria, da Finlândia e da Suécia (JO L 341, p. 20). Este regulamento altera o anexo 4 do protocolo e fixa o número total de ecopontos da forma seguinte:

Ano	Percentagemde ecopontos	Ecopontos respeitantes aos 15 Estados-Membros
Base1991	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%	10 553 187
2003	40,0%	9 422 488

O Regulamento n.° 3298/94 fixa também, no Anexo D, a chave de repartição dos ecopontos entre os Estados-Membros.

19 Dado que o número de trajectos em trânsito pela Áustria, relativo a 1991, foi de 1 490 900, o limite a que se refere o artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo equivale a 1 610 172 trajectos em trânsito.

20 Segundo indicações da requerente, não contestadas, as estatísticas dos ecopontos evidenciaram um tráfego de 1 706 436 trajectos durante o ano de 1999, correspondente a uma ultrapassagem de 14,57% no número relativo a 1991.

21 Em conformidade com o procedimento estabelecido no artigo 16.° do protocolo, a Comissão, em 20 de Maio de 2000, apresentou um projecto de regulamento da Comissão ao comité previsto no artigo 16.° do protocolo (a seguir «comité dos ecopontos»). Referiu que, segundo o método de cálculo que consta do artigo 5.°, n.° 3, do protocolo, o número de ecopontos para o ano de 2000 deveria ser reduzido em cerca de 20% (ou seja, uma redução de 2 184 552 ecopontos). No entender da Comissão, esta redução teria como consequência que, durante o último trimestre de 2000, praticamente já nenhum ecoponto seria disponível, pelo que todo e qualquer trânsito de veículos pesados de mercadorias pela Áustria seria proibido. Assim, afirmando que as disposições aplicáveis do protocolo deviam ser interpretadas à luz das liberdades fundamentais, a Comissão propôs repartir a redução do número de ecopontos pelos quatro últimos anos, de 2000 a 2003, que são objecto do regime transitório. Em 2000, deveria ter lugar uma redução de 30%, em 2001, de 30%, em 2002, de 30% e, em 2003, dos restantes 10%.

22 Considerando que o protocolo não fixava qualquer orientação no que respeita à repartição da redução pelos Estados-Membros, a Comissão propôs igualmente

que o encargo da redução fosse suportado pelos Estados-Membros cujos transportadores contribuíram para a ultrapassagem do limite de trajectos, previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo, durante o ano de 1999.

23 Não se verificando maioria qualificada no seio do comité dos ecopontos a favor do projecto da Comissão, a mesma apresentou ao Conselho, em 21 de Junho de 2000, uma proposta de regulamento do Conselho COM(2000) 395 final idêntica.

24 Segundo as indicações da requerente, não contestadas, a presidência francesa, em 21 de Setembro de 2000, apresentou ao Conselho uma proposta de compromisso que, embora mantendo a proposta inicial da Comissão, de desdobramento da redução de ecopontos até 2003, adoptava um novo método de cálculo que levava a uma redução de 1 009 501 ecopontos. A Comissão alterou então a sua proposta inicial no sentido da proposta de compromisso francesa, permitindo desse modo ao Conselho adoptar, por maioria qualificada, a proposta alterada da Comissão, a qual veio a constituir o regulamento impugnado. A República da Áustria votou contra.

25 Os quinto a sétimo considerandos do regulamento impugnado têm a seguinte redacção:

«A aplicação do protocolo n.° 9 deve ser feita em conformidade com as liberdades fundamentais instauradas pelo Tratado. É, pois, necessário tomar medidas capazes de assegurar a livre circulação de mercadorias e o pleno funcionamento do mercado interno.

A imposição de uma redução total dos ecopontos somente em 2000 teria o efeito desproporcionado de parar quase por completo o trânsito através da Áustria. Por conseguinte, há que repartir a redução do número total de ecopontos durante os anos de 2000 a 2003.

Além disso, para que a redução dos ecopontos seja proporcional, os Estados-Membros que mais contribuíram para exceder o limite de 8% devem ser objecto de uma diminuição do número de ecopontos que lhes são atribuídos, de modo a garantir a realização da redução total. Esta medida requer uma revisão da chave de repartição dos ecopontos pelos Estados-Membros.»

26 O artigo 1.° do regulamento impugnado altera o anexo 4 do protocolo, fixando o novo número de ecopontos por ano, conforme resulta da redução desdobrada pelos anos de 2000 a 2003.

27 O artigo 2.°, n.° 1, do regulamento impugnado substituiu o artigo 6.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 3298/94 pela seguinte disposição:

«No caso previsto no n.° 2, alínea c), do artigo 11.° do protocolo n.° 9, o número de ecopontos será reduzido. A redução será calculada segundo o método estabelecido no n.° 3 do anexo 5 do protocolo n.° 9. A redução dos ecopontos assim calculada será repartida por vários anos.»

28 Por último, o artigo 2.°, n.° 4, do regulamento impugnado altera o Anexo D do Regulamento n.° 3298/94, efectuando uma nova repartição dos ecopontos pelos Estados-Membros.

29 Em cumprimento do disposto no artigo 11.°, n.° 4, do protocolo, a Comissão adoptou, em 21 de Dezembro de 2000, o relatório COM(2000) 862 final, relativo aos transportes rodoviários de mercadorias em trânsito pela Áustria, destinado ao Conselho. Esse relatório contém uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que tem por objecto eliminar o artigo 11.°, n.° 2, alínea c), e o anexo 5, n.° 3, do protocolo.

30 Dado que a Comissão, no seu relatório, não chegou à conclusão de que o objectivo de redução da poluição em 60% tinha sido atingido de forma sustentável, e uma vez que o Conselho não adoptou as medidas referidas no artigo 11.°, n.° 4, terceiro período, do protocolo, o período transitório foi automaticamente prorrogado por um último período de três anos, que vai de 1 de Janeiro de 2001 a 31 de Dezembro de 2003, durante o qual se aplicam as disposições do artigo 11.°, n.° 2, do protocolo, em especial a alínea c).

Argumentos das partes

Considerações preliminares sobre o pedido de medidas provisórias

31 Segundo a requerente, é necessário um pedido de medidas provisórias nos termos do artigo 243.° CE. Considera, com efeito, que, se o seu pedido de suspensão de

execução do regulamento impugnado for deferido, desaparecerá o fundamento jurídico da atribuição dos ecopontos pela Comissão, pelo que, nessa hipótese, caso não sejam concedidas as medidas provisórias igualmente requeridas no presente processo de medidas provisórias, não poderá ser atribuído mais nenhum ecoponto aos Estados-Membros.

32 Relativamente ao conteúdo das medidas provisórias, a requerente esclarece que, tendo em conta que as medidas já não podem respeitar ao ano de 2000, solicita que o Tribunal de Justiça ordene à Comissão que fixe, a título provisório, para o período da tramitação do processo principal, uma redução do número de ecopontos superior à prevista no regulamento impugnado, respeitando uma repartição proporcional pelos Estados-Membros. A redução decorrente da ultrapassagem do limite de trajectos que ocorreu em 1999, deduzindo a redução de 30% já realizada em 2000, poderia ser aplicada durante o ano de 2001.

33 O Conselho, o Governo alemão e a Comissão consideram que o pedido de medidas provisórias é inadmissível. Por um lado, o pedido formulado no processo principal não é dirigido contra um acto da Comissão, não sendo esta instituição posta em causa pela requerente. A este respeito, a Comissão esclarece que a sua qualidade de interveniente não permite que o Tribunal de Justiça adopte qualquer medida a seu respeito. Por outro lado, é jurisprudência assente que o órgão jurisdicional comunitário não pode substituir-se às outras instituições comunitárias. Ora, no presente caso, se o Tribunal de Justiça pretendesse ordenar as medidas solicitadas pela requerente, teria de proceder a apreciações de facto e de carácter económico que não são da sua competência.

34 O Governo alemão alega igualmente que o pedido de medidas provisórias é inadmissível pelo facto de não ser suficientemente preciso, tendo em conta as exigências do artigo 83.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, e que uma medida

provisória que ordenasse à Comissão que não tivesse em conta a contingentação dos ecopontos prevista no regulamento impugnado equivaleria a uma decisão antecipada do processo principal.

35 Por seu lado, a Comissão contesta a tese da requerente segundo a qual a suspensão da execução do regulamento impugnado levaria a que desaparecesse o fundamento jurídico que permite a atribuição de ecopontos. Pelo contrário, considera que a suspensão da execução do regulamento impugnado, tal como a sua anulação quanto ao mérito, teria como único efeito fazer desaparecer o fundamento jurídico da redução do número de ecopontos que resulta da ultrapassagem do limite de trajectos em 1999. Na falta deste regulamento, o trânsito pela Áustria continuaria a ser regulamentado pelo protocolo.

Quanto ao fumus boni juris

36 Quanto ao *fumus boni juris*, a requerente remete para as críticas formuladas ao regulamento impugnado no seu recurso de anulação. No referido recurso, invoca seis fundamentos diferentes, dos quais três são igualmente desenvolvidos no pedido de medidas provisórias.

37 No seu primeiro fundamento, a requerente afirma que houve violação de formalidades essenciais na adopção do regulamento impugnado. Em especial, alega que a decisão da Comissão de alterar a sua proposta inicial de regulamento para se pôr de acordo com o compromisso apresentado pela presidência do Conselho não foi adoptada colegialmente. A este respeito, a requerente acrescenta que a atribuição de poderes ao comissário responsável, permitindo-lhe, sendo caso disso, alterar uma proposta da Comissão, a fim de fazer sua uma nova formulação susceptível de obter a maioria qualificada no seio do Conselho,

não respeita o regulamento interno da Comissão, que limita as habilitações à adopção de medidas de gestão e de administração claramente definidas.

38 No segundo fundamento, a requerente afirma que, no âmbito do procedimento previsto no artigo 16.° do protocolo, a Comissão não tinha competência para alterar *a posteriori* e de forma substancial a proposta que apresentara ao Conselho.

39 No terceiro fundamento, a requerente afirma que, no que se refere ao cálculo da medida da redução dos ecopontos, à chave de repartição da redução pelos Estados-Membros, ao desdobramento por quatro anos da redução em questão no caso concreto, bem como à introdução de uma regra geral de desdobramento da redução dos ecopontos por vários anos em caso de ultrapassagem do limite previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo, o regulamento impugnado não satisfaz de forma alguma o dever de fundamentação.

40 No quarto fundamento, a requerente afirma que o regulamento impugnado viola, sob diversos aspectos, o Tratado CE e o protocolo.

41 Em primeiro lugar, no entender da requerente, a redacção das disposições em questão do protocolo é unívoca e clara e não deixa qualquer lugar à interpretação: dado que, em 1999, ocorreu uma ultrapassagem do limite previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo, haveria que determinar a redução do número de ecopontos para o ano de 2000 segundo o método de cálculo previsto no anexo 5, n.° 3, do protocolo. Consequentemente, o artigo 1.° do regulamento impugnado não prevê a aplicação na íntegra, em 2000, da redução do número de ecopontos resultante da ultrapassagem do limite de trajectos verificada em 1999, mas reparte-a pelos quatro anos do regime transitório actual, ou seja, de 2000 a 2003. Ora, uma vez que o protocolo faz parte do direito primário, a sua alteração formal através do regulamento impugnado, que é um acto de direito derivado, sem que o Conselho disponha de uma habilitação explícita para o efeito nos termos do direito primário, constitui uma ilegalidade manifesta.

42 Além do artigo 1.° do regulamento impugnado, o seu artigo 2.°, n.° 1, que altera o artigo 6.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 3298/94, implica também uma alteração dos objectivos do direito primário na medida em que prevê, de modo genérico, que a redução extraordinária do número de ecopontos «será repartida por vários anos». A transformação do desdobramento da redução do número de ecopontos em regra geral para todos os casos de aplicação do artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo não tem qualquer fundamento jurídico no protocolo e é manifestamente contrária ao regime por este instituído.

43 A requerente considera inaceitáveis as justificações apresentadas pelo Conselho nos considerandos do regulamento impugnado, relativas ao efeito desproporcionado da aplicação da redução dos ecopontos na íntegra apenas no ano de 2000 e ao facto de a aplicação do protocolo dever ser feita em conformidade com as liberdades fundamentais instituídas pelo Tratado, dado que o método de interpretação utilizado pelo Conselho é, em seu entender, contrário à redacção clara do protocolo. Acresce que, mesmo pressupondo que este modo de proceder seja permitido, o regime instituído pelo regulamento impugnado é de qualquer modo ilegal, dado que seria manifestamente possível aplicar o protocolo sem criar restrições no mercado interno, adoptando medidas menos restritivas, por exemplo, o desdobramento da redução apenas por 2000 e 2001.

44 Em segundo lugar, a requerente considera que a nova repartição dos ecopontos entre os Estados-Membros é incompatível com o direito comunitário. Em seu entender, na falta de indicações no protocolo quanto ao método de repartição, esta deveria ser aplicada no quadro dos princípios gerais de direito, designadamente, do princípio da solidariedade, completado pelos princípios do poluidor-pagador e da proporcionalidade.

45 Ora, desde logo, o facto de, nos termos do regulamento impugnado, a redução dos ecopontos respeitar unicamente aos Estados-Membros que contribuíram para o aumento considerável do tráfego pela Áustria é, por princípio, essencialmente incompatível com o princípio da solidariedade. Além disso, o primeiro critério utilizado pelo Conselho para determinar os «principais responsáveis» por este aumento, ou seja, a medida em que os Estados-Membros contribuíram para a

ultrapassagem do limite previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo, é igualmente incompatível com o princípio da proporcionalidade. Efectivamente, afigura-se desproporcionado que um Estado-Membro que mal ultrapassou o referido limite suporte uma redução do seu contingente de ecopontos, quando um Estado-Membro que ficou pouco aquém do mesmo limite escapa na íntegra à redução. Por último, quanto ao segundo critério, baseado na evolução do tráfego em 1999 relativamente aos anos de 1995 a 1997, a requerente afirma que os anos de referência foram arbitrariamente escolhidos.

46 Segundo o quinto fundamento, o método de cálculo de redução dos ecopontos adoptado no regulamento impugnado é incompatível com os objectivos gerais do protocolo e constitui, por isso, uma violação do mesmo e uma incorrecta aplicação do método de cálculo fixado no anexo 5, n.° 3, do protocolo. A utilização do referido método de cálculo levou a que fosse efectuada uma redução inferior à prevista no protocolo. O regulamento impugnado está, por outro lado, viciado por uma grave falta de fundamentação, dado que não contém indicações concretas quanto ao método de cálculo em que se baseou a redução dos ecopontos prevista no seu artigo 1.°

47 A fim de demonstrar a ilegalidade do método de cálculo utilizado, a requerente salienta, em primeiro lugar, que as estatísticas de ecopontos relativas a 1999 compreendem não apenas os trajectos através da Áustria que deram efectivamente lugar a um cálculo de ecopontos mas também os que são considerados como incluídos na «lista negra», ou seja, os trajectos em trânsito «ilegais» que foram efectuados sem cálculo de ecopontos. A requerente recorda que as estatísticas de ecopontos relativas a 1999 consideraram um valor de emissões de NO_x igual a zero relativamente aos referidos trajectos «ilegais» através da Áustria no quadro do sistema electrónico de ecopontos, dado que, de facto, nenhum ecoponto foi calculado em relação aos referidos trajectos.

48 Ora, no quadro da aplicação da fórmula prevista no anexo 5, n.° 3, do protocolo para cálculo da redução dos ecopontos, o Conselho baseou-se unicamente no nível médio efectivo de emissões de NO_x por veículo pesado, abstendo-se assim de tomar em consideração os «trajectos ilegais», que são contados a zero nas estatísticas. A requerente considera que o Conselho se deveria ter baseado no

valor médio de emissões de NO_x por trajecto, o que incluiria os trajectos «ilegais». Esta não tomada em consideração dos trajectos «ilegais» anula ou, pelo menos, afecta fortemente o efeito útil do protocolo, isto é, a protecção do ambiente e da saúde da população.

49 No sexto fundamento, a requerente considera que as disposições do regulamento impugnado carecem de base jurídica, uma vez que nem o artigo 11.°, n.° 2, nem o artigo 16.°, nem qualquer outra disposição do protocolo conferem poderes para a respectiva adopção. Ora, por força do princípio das competências de atribuição, as instituições só podem agir no âmbito das competências que lhes foram conferidas.

50 No que respeita ao primeiro fundamento, o Conselho e o Governo alemão afirmam que a requerente se baseia numa mera presunção e a Comissão afirma que o comissário responsável, antecipando a evolução das negociações no Conselho, obteve os poderes necessários para poder alterar a proposta, no caso de um texto de compromisso obter o apoio da maioria qualificada do Conselho. O Governo alemão considera, aliás, que um eventual erro da Comissão não pode implicar a ilegalidade de um acto de outra instituição.

51 Quanto ao segundo fundamento, o Conselho e as intervenientes consideram que a Comissão pode, em qualquer momento, alterar a sua proposta, nos termos do artigo 250.°, n.° 2, CE.

52 Rejeitando os argumentos relativos ao terceiro fundamento, assente na falta de fundamentação do regulamento impugnado, o Conselho afirma que este regulamento está suficientemente fundamentado e que a jurisprudência não impõe que o acto impugnado explicite todos os métodos de cálculo, taxas e montantes. Recorda que a fundamentação deve ser apreciada em função do contexto e do conjunto das regras que regem a matéria em causa.

53 Quanto à parte do quarto fundamento, que assenta na violação do protocolo na medida em que o regulamento impugnado prevê o desdobramento da redução dos ecopontos em consequência da ultrapassagem do limite de trajectos em 1999, o Conselho considera que a aplicação da redução dos ecopontos na íntegra apenas ao ano de 2000 teria o efeito desproporcionado de fazer cessar toda e qualquer circulação através da Áustria, consequência essa que a requerente expressamente reconheceu na sua petição. Salienta que o objectivo do sistema de ecopontos é reduzir a poluição e que este objectivo já foi largamente alcançado. Os eventuais problemas de ruídos, além de não estarem realmente na origem do regime dos ecopontos, devem ceder face aos imperativos do correcto funcionamento do mercado interno. Acresce que a interpretação do protocolo adiantada pela requerente tem como efeito sancionar a existência de veículos pesados menos poluentes.

54 O Conselho afirma, deste modo, que havia que aplicar o protocolo tendo em conta os seus objectivos e os do acto de adesão: a integração plena da República da Áustria no regime previsto pelo Tratado relativamente à livre circulação de mercadorias e ao mercado interno. O sistema de ecopontos é um regime derrogatório e temporário que termina, o mais tardar, em 2003, e o acervo comunitário será «integralmente» aplicável no termo deste período transitório, conforme o disposto no artigo 11.°, n.° 5, do protocolo. Tendo em conta estas dificuldades e os objectivos do protocolo, o desdobramento da redução dos ecopontos por vários anos constitui a única interpretação lógica do protocolo.

55 No entender do Governo alemão, resulta do artigo 11.°, n.° 3, segundo período, do protocolo, que põe em pé de igualdade o «correcto funcionamento do mercado interno» e a «protecção do ambiente no interesse do conjunto da Comunidade», que a Comissão e o Conselho não têm o direito, no quadro do mecanismo de redução dos ecopontos previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo, de adoptarem medidas que perturbem gravemente o correcto funcionamento do mercado interno. Por outro lado, o legislador comunitário dispunha, quando da adopção de disposições de aplicação do mecanismo de redução, de um poder de apreciação, conforme resulta da expressão «medidas adequadas» constante do artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo. Se a Comissão ou o Conselho, por força desta disposição, fossem obrigados a transpor o método de cálculo constante do anexo 5, n.° 3, do protocolo, sem poder ter em

conta o impacto sobre o mercado interno, a referência à adopção de «medidas adequadas» seria supérflua.

56 Quanto à parte do quarto fundamento relativa à repartição da redução dos ecopontos pelos Estados-Membros, o Governo alemão salienta que resulta do artigo 11.°, n.° 6, do protocolo que a Comissão goza de um amplo poder de apreciação na repartição dos ecopontos. O protocolo não permite determinar qual princípio, o da solidariedade ou o do poluidor-pagador, deve ter prioridade a este respeito, tanto mais que o princípio referido em segundo lugar, nos termos do artigo 174.°, n.° 2, primeiro parágrafo, segundo período, CE, faz parte dos princípios fundadores do direito comunitário do ambiente.

57 Quanto à acusação que consiste na adopção tardia do regulamento impugnado, a Comissão salienta que um atraso deste tipo é inerente ao sistema, uma vez que a Comissão e os Estados-Membros dependem integralmente da informação estatística fornecida pela República da Áustria. Ora, as informações relativas a 1999 só foram fornecidas pela Áustria em Março de 2000. Tendo em conta o procedimento previsto no artigo 16.° do protocolo, que devia ser seguido, a adopção do regulamento impugnado não poderia ter tido lugar antes do Verão de 2000 e a sua adopção em Setembro do mesmo ano seria normal e não tardia.

58 No que respeita ao quinto fundamento, relativo ao método de cálculo da redução dos ecopontos correspondente à ultrapassagem do limite de trajectos verificada em 1999, o Governo alemão refere que, ao contrário do que a requerente parece afirmar, a inclusão, nas estatísticas, dos trajectos «ilegais» não correspondia à opinião da Comissão. A existência dos referidos trajectos «ilegais» dever-se-ia essencialmente a carências administrativas da República da Áustria. A requerente não mencionou que a Comissão e os Estados-Membros acordaram, no quadro do comité dos ecopontos, que os trajectos «ilegais» não tinham de ser incluídos no cálculo dos ecopontos, e que não chegaram a qualquer acordo quanto à definição da «lista negra» dos trajectos.

59 Relativamente ao mesmo fundamento, a Comissão salienta também que a República da Áustria apresentou estatísticas incorrectas que não tomam em consideração o facto de os trajectos incluídos na «lista negra», que escapam ao sistema de ecopontos, terem, apesar disso, um efeito poluente. No entender da Comissão, a República da Áustria devia, por isso, saber que a detecção do seu erro no cálculo das estatísticas provocaria uma contestação por parte dos outros Estados-Membros e um atraso na adopção do regulamento impugnado.

Quanto à urgência e à ponderação dos interesses

60 A requerente considera que a aplicação do regulamento impugnado implicaria um prejuízo grave e irreparável para o ambiente e a saúde da população.

61 Independentemente da redução das emissões de NO_x, o tráfego de mercadorias provocaria emissões de outras substâncias e seria gerador de ruídos. O sistema de limitação dos trajectos, previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo, visa precisamente proteger a população contra o aumento desproporcionado do tráfego e os inconvenientes que lhe são inerentes em termos de emissões tóxicas, ruído, engarrafamentos e insegurança rodoviária.

62 Os prejuízos para a floresta e para a saúde física e psíquica da população em consequência de um aumento das emissões tóxicas, do ruído, da sujidade e dos embaraços são irreparáveis e não podem ser compensados por uma contrapartida financeira. A eventual redução suplementar ulterior do tráfego, no caso de anulação do regulamento impugnado no âmbito do processo principal, não pode de modo algum compensar os prejuízos já causados ao ambiente e à saúde da população e, ainda menos, repará-los.

63 No entender da requerente, no quadro da ponderação de interesses a efectuar, há que ter em conta o facto de que, no caso de ser negado provimento ao recurso de anulação no processo principal, a redução de trajectos que teria sido anteriormente imposta como medida provisória podia ser compensada posteriormente pela concessão de contingentes suplementares, quando, pelo contrário, os prejuízos causados à saúde e ao ambiente pelos trajectos «ilegais», em caso algum, podem ser reparados na hipótese de merecer provimento o recurso no processo principal.

64 O Conselho considera que, quanto aos prejuízos cuja concretização a suspensão da execução pretende evitar, a requerente se limita a formular afirmações vagas, sem apoio em elementos de facto. Em especial, a requerente de modo algum indica de que forma a manutenção do regime previsto pelo regulamento impugnado poderia implicar um prejuízo nem por que motivo esse prejuízo seria imputável ao mesmo regulamento. No entender do Conselho, a maioria dos veículos que atravessam as estradas austríacas não são abrangidos pelo sistema de ecopontos e, mesmo pressupondo que seja causado um prejuízo à saúde pública e ao ambiente pela circulação rodoviária, não é possível saber em que proporção o dano é causado pelos veículos pesados de mercadorias sujeitos ao sistema de ecopontos.

65 A Comissão afirma que, a partir de 1991, a poluição total originada pelo tráfego diminuiu 55% em termos reais e que a maioria dos veículos pesados de mercadorias que circulam na Áustria não estão sujeitos ao regime de ecopontos. Além disso, o que a aplicação do limite previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo garante é uma aceleração da redução da poluição, mas, mesmo sem o limite ser ultrapassado, o sistema de ecopontos assegura por si só uma redução progressiva da poluição.

66 O Governo alemão rejeita igualmente a argumentação da requerente a este respeito. Recorda que o sistema de ecopontos cumpriu, até ao presente, o objectivo previsto no protocolo, isto é, a redução constante das emissões médias de NO_x pelos veículos pesados de mercadorias em trânsito pela Áustria. Quanto ao prejuízo para a saúde pública, a requerente não esclareceu em que parte da Áustria, relativamente a que círculo de pessoas e sob a forma de que patologias se verifica o prejuízo. Dado que os prejuízos alegadamente irreparáveis para a saúde

que a requerente receia não se verificaram, mesmo quando as emissões tóxicas eram mais elevadas, até ao final de 1999 ou mesmo ainda em 2000, é mais do que improvável que prejuízos deste tipo surjam nos anos seguintes, de 2001 a 2003, quando o contingente de ecopontos disponível for sensivelmente inferior ao dos anos anteriores. A necessidade de fazer prova do prejuízo é tanto mais válida no presente processo quanto a requerente, ao invocar a protecção da saúde, pretende justificar limitações à livre circulação de mercadorias e à livre prestação de serviços.

67 O Governo alemão acrescenta que do pedido não se vê de que forma a população austríaca afectada pelos alegados danos à saúde sofreria, com a aplicação do regulamento impugnado, um prejuízo superior ao que sofrem os cidadãos de outros Estados-Membros que vivem nas proximidades de auto-estradas de tráfego intenso. No entender deste governo, o tráfego pelas rotas de trânsito em nada pôde contribuir para um efeito negativo significativo sobre a saúde da população. Afirma que o troço de Brenner faz parte das auto-estradas austríacas menos sujeitas ao tráfego de veículos pesados de mercadorias.

68 Quanto ao prejuízo para o ambiente, o Governo alemão salienta também que a requerente não esclareceu em que partes do país o mesmo eventualmente se verificaria, nem quais os tipos exactos de plantas e de animais que seriam vítimas do trânsito de veículos pesados de mercadorias. No que respeita ao alegado prejuízo permanente para a floresta, a requerente não precisa se existe um nexo de causa e efeito demonstrável e se os alegados prejuízos são de natureza efectivamente irreparável, tendo em conta a capacidade de regeneração da floresta. Relativamente ao ruído, a requerente não indicou em que troços de auto-estrada ocorreria, eventualmente, um prejuízo decorrente de um ruído de nível superior ao nível de ruído admitido em outros locais na Áustria. Por outro lado, do protocolo não resulta que o mecanismo de regulação previsto no mesmo deva igualmente servir para a protecção contra o ruído.

69 Quanto à ponderação dos interesses, o Conselho responde que, em qualquer caso, o interesse na manutenção da aplicação do regulamento impugnado prevalece

sobre o da suspensão da sua execução. Se o Tribunal de Justiça confirmar a validade do regulamento, o prejuízo provocado pela medida provisória requerida será efectivamente irreparável para as empresas impedidas de transitar. A ideia da requerente de aumentar ulteriormente os ecopontos como compensação é, no entender do Conselho, absurda e contrária ao protocolo.

70 Pelo seu lado, o Governo alemão realça que o pedido da requerente de aplicar o saldo da redução devida à ultrapassagem do limite de trajectos em 1999, apenas ao longo do ano de 2001, provocaria uma grave perturbação do mercado interno. Uma redução calculada nos termos da proposta de regulamento COM(2000) 395 final da Comissão teria como consequência, para a Alemanha, uma diminuição do número de trajectos de cerca de 80 000, o que afectaria os fluxos de mercadorias num valor de 4 milhares de milhões de DEM. A isto acrescem os prejuízos que sofreriam as numerosas médias empresas de transportes alemãs e todas as dos restantes Estados-Membros afectados pela redução. Os prejuízos que ameaçariam a Comunidade seriam três a seis vezes mais elevados do que o resultante dos cálculos referidos só para a Alemanha.

Apreciação

71 Nos termos dos artigos 242.° CE e 243.° CE, se considerar que as circunstâncias o exigem, o Tribunal de Justiça pode ordenar a suspensão da execução do acto impugnado ou decretar as medidas provisórias necessárias nas causas submetidas à sua apreciação.

72 O artigo 83.°, n.° 2, do Regulamento de Processo exige que os pedidos formulados com base nos artigos 242.° CE ou 243.° CE especifiquem o objecto do litígio, as razões da urgência, bem como os fundamentos de facto e de direito que, à primeira vista, justificam a adopção da medida provisória requerida.

73 Segundo jurisprudência constante, a suspensão da execução e as restantes medidas provisórias podem ser concedidas pelo juiz das medidas provisórias se se demonstrar que, à primeira vista, a sua concessão é justificada de facto e de direito (*fumus boni juris*) e que as mesmas são urgentes no sentido de que é necessário, para evitar um prejuízo grave e irreparável dos interesses do requerente, que sejam decretadas e produzam os seus efeitos antes da decisão no processo principal. O juiz das medidas provisórias procede igualmente, sendo caso disso, à ponderação dos interesses em presença (v., por exemplo, despacho de 25 de Julho de 2000, Países Baixos/Parlamento e Conselho, C-377/98 R, Colect., p. I-6229, n.° 41).

74 Em primeiro lugar, há que analisar se as críticas formuladas pela requerente ao regulamento impugnado são susceptíveis de justificar, à primeira vista, a concessão da suspensão e das medidas provisórias requeridas.

75 A este respeito, o sexto fundamento, que, no essencial, se apresenta como corolário dos quarto e quinto fundamentos, não necessita de análise separada.

76 Quanto, em primeiro lugar, ao fundamento relativo à falta de colegialidade da decisão da Comissão de alterar a sua proposta de regulamento, a Comissão esclareceu que foram conferidos poderes ao comissário responsável para alterar a referida proposta no caso de um compromisso obter o apoio da maioria qualificada do Conselho, o que se verificou.

77 A este respeito, deve salientar-se que, nos termos do artigo 13.° do regulamento interno da Comissão, na sua versão em vigor à data dos factos, a Comissão «pode [...] conferir poderes a um ou vários dos seus membros para adoptar, em seu nome e sob a sua fiscalização, medidas de gestão ou de administração claramente definidas» e que pode igualmente «encarregar um ou vários dos seus membros, de acordo com o presidente, de adoptar o texto definitivo [...] de uma proposta a apresentar às outras instituições, cuja substância a Comissão haja definido nas suas deliberações».

78 No presente processo, a alteração da proposta de regulamento incidiu essencialmente sobre um aspecto, certamente importante, mas de natureza técnica, relativo à aplicação do método de cálculo, aspecto esse sobre o qual as opiniões dos Estados-Membros divergiam. Por outro lado, segundo a Comissão, que não foi contrariada neste ponto, a alteração da sua proposta surgiu na sequência dos esclarecimentos quanto à interpretação das estatísticas que foram apresentados pela requerente posteriormente à proposta inicial de regulamento. Nestas condições, não se pode subscrever sem reservas a tese da requerente de que não foi respeitado o princípio da colegialidade.

79 Em segundo lugar, no que se refere à possibilidade de a Comissão alterar *a posteriori* a proposta do regulamento que apresentara ao Conselho no âmbito do procedimento previsto no artigo 16.° do protocolo, deve recordar-se que o Tribunal de Justiça já decidiu que, no quadro de um procedimento designado «do comité de regulamentação», tal como sucede no presente processo, a Comissão dispõe de uma determinada margem de apreciação para alterar a proposta que apresenta ao Conselho relativamente às medidas a adoptar (v., neste sentido, acórdãos de 20 de Novembro de 1997, Moskof, C-244/95, Colect., p. I-6441, n.° 39; de 18 de Novembro de 1999, Pharos/Comissão, C-151/98 P, Colect., p. I-8157, n.° 23; e de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.° 65).

80 Conforme foi salientado no n.° 78 do presente despacho, as alterações referiam-se, no presente caso, à interpretação das estatísticas e ao método de cálculo. Nestas condições, os argumentos invocados pela requerente não parecem demonstrar, numa primeira análise, que a Comissão tenha excedido a margem de apreciação de que dispõe na matéria.

81 Em terceiro lugar, no que respeita ao fundamento baseado na falta de fundamentação, deve recordar-se, por um lado, que o regulamento impugnado foi adoptado após consulta ao comité dos ecopontos, no seio do qual a requerente estava representada e, por outro, que a fundamentação de um acto de alcance geral não pode referir-se a cada uma das opções técnicas a que procede. Além disso, os considerandos do regulamento impugnado permitem, à primeira vista, compreender o seu objectivo e as suas razões.

82 Em quarto lugar, quanto ao fundamento relativo à violação do protocolo, deve recordar-se, a título liminar, que, no quadro da apreciação do *fumus boni juris* dos pedidos, não compete ao juiz das medidas provisórias pronunciar-se a título definitivo sobre a interpretação do protocolo.

83 Com esta ressalva, há que reconhecer a seriedade dos argumentos invocados pela requerente na primeira parte deste fundamento, nos termos da qual as medidas que a ultrapassagem, em 1999, do limite previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo exigia só podiam incidir sobre o ano seguinte, ou seja, 2000. O mesmo sucede no que respeita à pretensa ilegalidade do artigo 2.°, n.° 1, do regulamento impugnado, na medida em que altera o artigo 6.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 3298/94, transformando o desdobramento por vários anos da redução dos ecopontos, que resulta da aplicação do artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo, em regra geral para o futuro.

84 Efectivamente, resulta da redacção do anexo 5, n.° 3, do protocolo que as «medidas adequadas», que, nos termos do artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo, deverão ser adoptadas em caso de ultrapassagem do limite previsto na referida disposição, são aplicadas no ano seguinte ao ano em que se verificar a ultrapassagem.

85 A este respeito, deve recordar-se que os protocolos e anexos de um acto de adesão constituem disposições de direito primário que, a menos que o acto de adesão disponha em contrário, só podem ser suspensas, alteradas ou revogadas de acordo com os processos previstos para a revisão dos Tratados originários (v., neste sentido, acórdão de 28 de Abril de 1988, LAISA/Conselho, 31/86 e 35/86, Colect., p. 2285, n.° 12).

86 Apesar disso, há que apreciar se, como afirmam o Conselho e as intervenientes, o contexto e a finalidade do sistema de ecopontos devem conduzir a outra interpretação do protocolo, e designadamente do seu anexo 5.

87 O objectivo do sistema de ecopontos instituído pelo acordo de 1992 e retomado no protocolo é alcançar uma redução de 60% das emissões totais de NO_x nos veículos pesados de mercadorias que atravessam a Áustria em trânsito durante o período que vai de 1 de Janeiro de 1992 a 31 de Dezembro de 2003.

88 Este objectivo, enunciado no artigo 11.°, n.° 2, alínea a), do protocolo, tinha já sido fixado no artigo 15.°, n.° 3, do acordo de 1992. Resulta do artigo 15.°, n.^{os} 1 e 2, do referido acordo que o objectivo em causa fora fixado a fim de «reduzir a poluição e o ruído causados pelos camiões que atravessam a Áustria», e isto «[a] fim de garantir a protecção adequada do ambiente e da saúde pública». Resulta também do artigo 15.°, n.° 2, do acordo de 1992 que, no momento da aplicação do sistema de ecopontos, se calculou que a redução das emissões de NO_x seria considerada como representativa para apreciar a redução da poluição e do ruído.

89 No final de uma primeira análise do artigo 11.°, n.° 4, do protocolo, afigura-se que o objectivo de redução de 60% das emissões de NO_x reveste um carácter essencial. Efectivamente, esta disposição previu que, se a Comissão, à luz do estudo científico aí referido relativo ao grau de realização deste objectivo, chegasse à conclusão de que o mesmo tinha sido alcançado de forma sustentável — o que não sucedeu —, as disposições do artigo 11.°, n.° 2, do protocolo deixariam de se aplicar em 1 de Janeiro de 2001, mas que, se, em contrapartida, a Comissão chegasse à conclusão de que o objectivo de redução de 60% das emissões de NO_x não tinha sido alcançado de forma sustentável — o que foi o caso —, o Conselho, decidindo nos termos do artigo 75.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 71.° CE), poderia adoptar medidas que assegurassem uma protecção equivalente do ambiente e, «em especial, uma redução de 60% da poluição».

90 Contudo, o carácter essencial do objectivo de redução das emissões de NO_x no sistema de ecopontos não se afigura, numa primeira análise, susceptível de alterar a interpretação do artigo 11.°, n.° 2, alínea c), conjugado com o anexo 5, n.° 3, do protocolo, tal como resulta da própria redacção destas disposições. Efectivamente, o mecanismo de redução dos ecopontos previsto nestas disposi-

ções é desencadeado no caso de ultrapassagem do limite de trajectos previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo, e não de um limite de ecopontos ou de emissões de NO_x. A este respeito, deve salientar-se que tanto o limite de trajectos como o mecanismo desencadeado pela respectiva ultrapassagem foram reproduzidos, sem alterações essenciais, no artigo 15.°, n.° 5, ponto 2, e no anexo IX, ponto 4, do acordo de 1992.

91 Baseando-se, assim, num limite de trajectos, o artigo 11.°, n.° 2, alínea c), e o anexo 5, n.° 3, do protocolo parecem ter em vista não apenas a redução das emissões de NO_x — objectivo que, aliás, só pode ser favorecido pela redução do número de ecopontos — mas também, como objectivo complementar, a limitação do número de trajectos, cujo aumento é considerado como uma perturbação a evitar.

92 Por último, não se afigura, à primeira vista, que a divergência que parece assim existir entre as disposições referidas no protocolo e as do regulamento impugnado possa ser justificada pelas exigências da integração da República da Áustria no mercado interno.

93 Efectivamente, as disposições em causa do protocolo instituem justamente um regime transitório que derroga, na medida do necessário, as regras de funcionamento do mercado interno. É certo que qualquer disposição de um acto de adesão que implique uma derrogação das regras do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias deve ser objecto de uma interpretação estrita (v. acórdão de 3 de Dezembro de 1998, KappAhl, C-233/97, Colect., p. I-8069, n.° 18), com vista a uma mais fácil realização dos objectivos do Tratado e à integral aplicação das suas regras (acórdão de 25 de Fevereiro de 1988, Comissão/Grécia, 194/85 e 241/85, Colect., p. 1037, p. 20). Contudo, daqui não resulta que seja possível efectuar uma interpretação contrária à redacção clara da disposição em causa.

94 Em contrapartida, quanto à parte do mesmo fundamento relativa ao modo de repartição da redução dos ecopontos pelos Estados-Membros, e dado que o

protocolo não fornece qualquer indicação quanto ao método a seguir, há que admitir, sem prejuízo das apreciações a efectuar no âmbito do processo principal, que as instituições dispõem, à primeira vista, de um certo poder de apreciação a este respeito, o qual se mostra assim susceptível apenas de um controlo jurisdicional restrito.

95 Ora, os argumentos invocados pela requerente não bastam, numa primeira análise, para demonstrar que o Conselho excedeu a margem de apreciação de que dispõe nesta matéria ao decidir que a redução dos ecopontos seria suportada pelos Estados que contribuíram para a ultrapassagem do limite previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo. Em especial, o regulamento impugnado parece basear-se num método que, sem prejuízo da apreciação final sobre a sua validade, se não afigura manifestamente arbitrário nem, à primeira vista, desrazoável.

96 Em quinto lugar, quanto ao método de cálculo da redução dos ecopontos adoptado no regulamento impugnado, há que salientar, por um lado, que a Comissão afirmou que a sua proposta inicial de regulamento se baseava na premissa de que os veículos pesados de mercadorias aos quais as estatísticas de ecopontos relativas a 1999 atribuíam um valor de emissão de NO_x igual a zero eram veículos pesados de mercadorias não poluentes. Ora, revelou-se mais tarde, segundo as afirmações da Comissão, que se tratava, de facto, de trajectos em trânsito «ilegais», na acepção de que os veículos pesados de mercadorias em causa tiveram de pagar ecopontos.

97 Por outro lado, se, como a própria requerente reconhece, o artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo visa ter em conta a eventualidade de os progressos técnicos realizados na concepção de motores mais limpos permitirem ultrapassar as previsões com fundamento nas quais foram fixadas, no anexo 4 do protocolo, as etapas anuais de redução das emissões de NO_x, não se afigura, à primeira vista, arbitrário ou desrazoável considerar que as estatísticas relativas aos trajectos que se enquadram na «lista negra», que não reflectiam a realidade da poluição causada por esses trajectos, não devessem ser tidas em consideração na realização do cálculo necessário para adaptar o número de ecopontos aos progressos técnicos reais conseguidos na concepção de motores menos poluentes.

98 Nestas condições, e tendo em conta o carácter restrito do controlo jurisdicional que deve ser efectuado quando, como no caso presente, as instituições dispõem, à primeira vista, de um certo poder de apreciação, a tese da requerente de que o método utilizado para calcular a redução do número de ecopontos constitui uma violação do protocolo não pode ser aceite sem reservas.

99 Resulta do que antecede que a maior parte das críticas formuladas pela requerente ao regulamento impugnado não prevalecem, no termo de uma primeira análise, sobre as justificações e explicações apresentadas pelo Conselho, pela República Federal da Alemanha e pela Comissão.

100 Em contrapartida, a crítica relativa à violação do protocolo em consequência do desdobramento, por quatro anos, da redução do número de ecopontos devido à ultrapassagem, em 1999, do limite previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo, bem como da transformação do desdobramento dessas reduções numa regra geral para o futuro, suscita dúvidas muito sérias quanto à legalidade dos artigos 1.° e 2.°, n.° 1, do regulamento impugnado, que, nesta fase, não puderam ser dissipadas pelas observações das restantes partes.

101 Nestas condições, há que analisar se o pedido preenche o requisito da urgência.

102 Para apreciar se é este o caso, há que notar desde logo que os prejuízos para a floresta e para a saúde física e psíquica da população, os quais, no entender da requerente, resultariam da aplicação do regulamento impugnado, foram referidos de modo muito genérico.

103 Apesar disso, há que considerar como provado que a aplicação do regulamento impugnado implica um aumento dos trajectos em trânsito pela Áustria e dos prejuízos que daí decorrem.

104 Efectivamente, é pacífico que o limite de trajectos expressamente previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo foi ultrapassado em 1999. A redução dos ecopontos daí decorrente, que, conforme resulta da análise das disposições relevantes do protocolo já feita nos n.^{os} 83 a 93 do presente despacho, deveria, à primeira vista, ter sido aplicada na íntegra em 2000, foi desdobrada em vários anos, até 2003. Os dados provisórios apresentados pela Comissão, a pedido do Tribunal de Justiça, no âmbito do presente processo, mostram com uma certeza quase absoluta que o referido limite foi novamente ultrapassado no ano de 2000.

105 Ora, o protocolo, e designadamente o seu artigo 11.°, n.° 2, alínea c), e o anexo 5, n.° 3 — como, aliás, o acordo de 1992 —, reconhece, implícita mas necessariamente, que do simples aumento do número de trajectos resulta um prejuízo.

106 Este prejuízo assume, por outro lado, carácter irreversível na medida em que os danos decorrentes da intensidade do tráfego não podem, devido à sua natureza, ser eliminados retroactivamente. A reparação adequada dessas perturbações é extremamente difícil, ou mesmo impossível.

107 Por outro lado, deve salientar-se que tanto o artigo 11.°, n.° 2, do protocolo como o regulamento impugnado deixarão de se aplicar no termo do período de transição previsto no artigo 11.° do protocolo.

108 Daqui decorre que não é de excluir que, quando for proferido o acórdão quanto ao mérito, as disposições do regulamento impugnado já tenham produzido a quase totalidade dos seus efeitos.

109 A este respeito, deve realçar-se que o efeito positivo que as reduções de ecopontos previstas no protocolo no caso de ultrapassagem do limite de trajectos podem exercer sobre a promoção de meios alternativos de transporte — objectivo pretendido tanto pelo protocolo como pelo acordo de 1992 — é igualmente limitado ao período de transição.

110 Por último, a urgência que a requerente pode, assim, invocar, deve ser tanto mais tida em consideração pelo juiz das medidas provisórias quanto, conforme resulta dos n.os 83 a 93 do presente despacho, o fundamento relativo à violação do protocolo se afigura particularmente sério.

111 Nestas condições, mostra-se necessário conceder à requerente uma protecção provisória adequada a fim de evitar o prejuízo que resultaria da aplicação de disposições cuja legalidade pode muito seriamente ser posta em questão. Efectivamente, o princípio geral do direito a uma protecção jurisdicional completa e efectiva implica que possa ser garantida a protecção provisória dos particulares, se a mesma for necessária à plena eficácia da futura decisão definitiva, a fim de evitar uma lacuna na protecção jurídica garantida pelo Tribunal de Justiça (v., designadamente, despacho de 12 de Dezembro de 1968, Renckens/Comissão, 27/68 R, Recueil, pp. 274, 276, Colect. 1969-1970, p. 87; acórdãos de 19 de Junho de 1990, Factortame e o., C-213/89, Colect., p. I-2433, n.° 21, e de 21 de Fevereiro de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, C-143/88 e C-92/89, Colect., p. I-415, n.os 16 a 18, e despacho de 3 de Maio de 1996, Alemanha/Comissão, C-399/95 R, Colect., p. I-2441, n.° 46).

112 No caso concreto, contudo, não há que ordenar nem a suspensão da execução do artigo 1.° do regulamento impugnado nem as medidas provisórias complementares pedidas pela requerente.

113 Efectivamente, essas medidas não seriam susceptíveis de eliminar retroactivamente o prejuízo decorrente do facto de não se ter procedido, em 2000, à redução de ecopontos prevista no protocolo como consequência da ultrapassagem do limite de trajectos em 1999, uma vez que este prejuízo já se produziu de modo irreversível e não compete ao juiz das medidas provisórias adoptar medidas destinadas à sua compensação.

114 Em contrapartida, a suspensão da execução do artigo 2.°, n.° 1, do regulamento impugnado mostra-se adequada para evitar o prejuízo futuro que se verificaria muito provavelmente no caso de novas ultrapassagens do limite previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo — incluindo a ultrapassagem durante o ano de 2000, que é praticamente certa — não serem seguidas da aplicação da correspondente redução de ecopontos, e da diminuição do tráfego que daí decorre, na totalidade, no ano seguinte ao da referida ultrapassagem.

115 Acresce que se afigura que esta disposição pode ser destacada do resto do regulamento impugnado, podendo, assim, ser suspensa sem pôr em causa, quanto ao mais, a aplicação do mesmo regulamento.

116 Esta conclusão não é posta em causa pela ponderação entre os interesses cuja protecção a requerente solicita e os prejuízos para o mercado interno que, no entender do Conselho e das intervenientes, resultariam da projectada suspensão da execução.

117 Efectivamente, o regime de ecopontos constitui justamente uma derrogação transitória das regras normais de funcionamento do mercado interno. Um risco de perturbação do correcto funcionamento do mercado interno é, por isso, inerente à lógica do sistema de redução dos ecopontos conforme previsto no protocolo.

118 Por outro lado, o Conselho e as intervenientes não conseguiram demonstrar que o regulamento impugnado permitiria evitar esses riscos de perturbação nem que essas perturbações seriam de tal dimensão que poderiam fazer pender a balança em sentido desfavorável aos interesses da requerente.

119 Efectivamente, há desde logo que salientar que o desdobramento da redução dos ecopontos, à primeira vista, mais não faz que adiar as perturbações no mercado interno, que são a consequência inevitável de qualquer redução. Por outro lado, o desdobramento automático da redução por vários anos também não parece susceptível de evitar que seja novamente ultrapassado o limite previsto no artigo 11.°, n.° 2, alínea c), do protocolo no ano seguinte ao ano durante o qual foi verificada a ultrapassagem, tendo como consequência uma acumulação, nos últimos anos do período transitório, de novas reduções juntamente com as que resultam das ultrapassagens que se verificaram nos anos anteriores e já desdobradas pelos últimos anos.

120 Quanto à dimensão das alegadas perturbações, é pacífico que existem meios alternativos de transporte das mercadorias em questão. Acresce que o desenvolvimento e a promoção dos meios alternativos de transporte das mercadorias constituem um objectivo principal do protocolo. O Conselho considera, por outro lado, no nono considerando do regulamento impugnado, que «[u]rge... promover» uma utilização mais intensa do caminho-de-ferro no transporte combinado de mercadorias, permitindo essa utilização aliviar a pressão sobre o número de ecopontos disponíveis e tendo um impacto ambiental menos negativo.

121 Resulta do conjunto das considerações que antecedem que deve ser ordenada a suspensão da execução do artigo 2.°, n.° 1, do regulamento impugnado e negado provimento ao pedido de medidas provisórias na parte restante.

Pelos fundamentos expostos,

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) É suspensa a execução do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento (CE) n.° 2012/2000 do Conselho, de 21 de Setembro de 2000, que altera o anexo 4 do protocolo n.° 9 do acto de adesão de 1994 e o Regulamento (CE) n.° 3298/94, no que respeita ao sistema de ecopontos para veículos pesados de mercadorias em trânsito pela Áustria, até que seja proferido o acórdão no processo principal.

2) É negado provimento ao pedido de medidas provisórias quanto ao restante.

3) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Proferido no Luxemburgo, em 23 de Fevereiro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias