CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
L. A. GEELHOED
apresentadas em 26 de Janeiro de 2006 [1]

I — Introdução

1. Com o seu recurso, interposto nos termos do artigo 230.º CE, a República da Áustria pretende a anulação do Regulamento (CE) n.º 2327/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Dezembro de 2003, que estabelece, para 2004, um regime transitório de pontos aplicável aos veículos pesados de mercadorias que atravessem a Áustria em trânsito, no quadro de uma política de transportes sustentável [2] (a seguir «Regulamento n.º 2327/2003»). Este regulamento, ao qual a Áustria se opôs, foi adoptado com base no artigo 71.º, n.º 1, CE, após a expiração do regime de ecopontos instituído pelo artigo 11.º do 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 [3]. O regulamento entrou em vigor no dia da sua publicação no Jornal Oficial, isto é, em 31 de Dezembro de 2003.

2. Refira-se que este processo é o quinto recurso interposto no Tribunal de Justiça desde 2000 pela República da Áustria relacionado com diversos aspectos do regime de ecopontos. No primeiro recurso interposto [4], impugnou com sucesso o método utilizado para repartir a redução do número de ecopontos disponíveis durante os últimos anos de aplicabilidade do regime de ecopontos. Os demais recursos respeitavam às recusas, pela Comissão, de redução do número de ecopontos correspondentes aos anos de 2001, 2002 e 2003 [5]. Após o Tribunal de Justiça ter negado provimento ao recurso que interpôs a respeito do ano de 2001 [6], a Áustria desistiu dos dois outros processos, que foram, portanto, cancelados do registo do Tribunal [7].

3. Refira-se ainda que se encontra actualmente pendente no Tribunal de Primeira

1 — Língua original: inglês.

2 — JO L 345, p. 30.

3 — JO 1994, C 241, p. 21, e JO 1995, L 1, p. 1.

4 — V. acórdão de **11 de Setembro de 2003**, Áustria/Conselho (C-445/00, Colect., p. I-8549). Este acórdão foi precedido de um despacho do presidente do Tribunal de Justiça, que suspendeu a execução do regulamento impugnado: despacho de 23 de Fevereiro de 2001, Áustria/Conselho (C-445/00 R, Colect., p. I-1461).

5 — Processos C-356/01, C-296/02 e C-393/03. Nestes dois últimos processos, a Áustria requereu a suspensão da execução das decisões da Comissão. Ambos os pedidos foram indeferidos: despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 23 de Outubro de 2002, Áustria/Comissão (C-296/02 R, Colect., p. I-9159), e de 14 de Novembro de 2003, Áustria/Comissão (C-393/03 R, Colect., p. I-13593).

6 — V. acórdão de 20 de Novembro de 2003, Áustria/Comissão (C-356/01, Colect., p. I-4061).

7 — JO 2004, C 106, pp. 53 e 54.

Instância um outro recurso interposto pela Áustria contra o regime de ecopontos [8]. Nesse processo, que está relacionado com o presente recurso, a Áustria, actuando na presunção de que será bem sucedida no que diz respeito à sua pretensão de anulação do Regulamento n.º 2327/2003, pede a anulação da decisão da Comissão que recusou a apresentação de uma proposta de regulamento para substituir o existente e que deveria instituir um regime mais restritivo do que o previsto no Regulamento n.º 2327/2003. Foi suspensa a instância nesse processo no Tribunal de Primeira Instância para aguardar o desfecho do presente processo no Tribunal de Justiça.

4. Esta breve resenha do contencioso gerado pelo regime dos ecopontos ilustra bem a complexidade do problema que se coloca para conciliar a necessidade de assegurar, do ponto de vista do funcionamento do mercado interno, a passagem do tráfego rodoviário em trânsito na Áustria com a necessidade de proteger o ambiente, especialmente na região alpina, dos efeitos nocivos produzidos pelas emissões dos veículos pesados de mercadorias utilizados neste contexto. O Tribunal de Justiça viu-se amplamente confrontado com este problema num processo recente respeitante a uma proibição sectorial imposta pelas autoridades regionais do Tirol ao transporte de certas mercadorias num troço da auto-estrada A 12 no vale do Inn [9].

8 — Processo T-361/04, Áustria/Comissão (JO 2004, C 300, p. 44).

9 — V. acórdão de 15 de Novembro de 2005, Comissão/Áustria (C-320/03, Colect., p. I-0000).

II — Disposições relevantes

5. Para apreciar as questões jurídicas suscitadas pelo Governo austríaco nos presentes autos, é necessário reproduzir os elementos essenciais dos regimes de (eco)pontos instituídos tanto pelo protocolo como pelo Regulamento n.º 2327/2003.

6. Os elementos essenciais do regime de ecopontos instituído pelo protocolo são estabelecidos pelo artigo 11.º, n.º 2:

«2. 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 regime de ecopontos. Segundo esse regime, 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) A Áustria emitirá e facultará atempadamente os cartões de ecopontos destinados à gestão do regime de ecopontos, nos termos do Anexo 5, para os veículos pesados de mercadorias que atravessam a Áustria em trânsito.

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

7. A aplicabilidade *ratione temporis* do regime de ecopontos é regulada pelo artigo 11.°, n.os 3 a 5, do protocolo:

«3. Antes de 1 de Janeiro de 1998, o Conselho, com base no relatório da Comissão, analisará a aplicação das disposições relativas ao tráfego rodoviário de mercadorias em trânsito na Áustria. A análise será efectuada de acordo com princípios básicos do direito comunitário, tais como o correcto funcionamento do mercado interno, especialmente a livre circulação de mercadorias e a livre prestação de serviços, a protecção do ambiente no interesse do conjunto da Comunidade e a segurança rodoviária. A menos que o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu, tome uma decisão em contrário, o período transitório será prorrogado até 1 de Janeiro de 2001, sendo aplicável durante esse período o disposto no n.° 2.

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.° 2. Se a Comissão concluir que esse objectivo foi alcançado numa base sustentável, o disposto no n.° 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.° 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.»

8. O Regulamento n.º 2327/2003 tem por base o artigo 71.º, n.º 1, CE, que prevê:

«Para efeitos de aplicação do artigo 70.º ['No que diz respeito à matéria regulada no presente título, os Estados-Membros prosseguirão os objectivos do Tratado no âmbito de uma política comum dos transportes'], e tendo em conta os aspectos específicos dos transportes, o Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.º e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, estabelece:

a) Regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais efectuados a partir de ou com destino ao território de um Estado-Membro, ou que atravessem o território de um ou mais Estados-Membros;

b) As condições em que os transportadores não residentes podem efectuar serviços de transporte num Estado-Membro;

c) Medidas que permitam aumentar a segurança dos transportes;

d) Quaisquer outras disposições adequadas.»

9. O essencial do regime de pontos instituído pelo Regulamento n.º 2327/2003 está previsto no artigo 3.º, n.º 2:

«De 1 de Janeiro de 2004 a 31 de Dezembro de 2004, a fim de incitar à utilização de veículos pesados de mercadorias respeitadores do ambiente para o tráfego em trânsito na Áustria, são aplicáveis as seguintes disposições:

a) O trânsito de veículos pesados de mercadorias que, de outro modo, utilizaria um número de pontos inferior ou igual a 5, não fica sujeito ao regime transitório de pontos;

b) O trânsito de veículos pesados de mercadorias que utilizam 6, 7 ou 8 pontos fica sujeito ao regime provisório de pontos;

c) É proibido o trânsito de veículos pesados de mercadorias que utilizem mais

de 8 pontos, com excepção do trânsito de veículos pesados de mercadorias matriculados na Grécia, bem como o trânsito de certos veículos altamente especializados de elevado custo e com um longo tempo de vida do ponto de vista económico;

d) As emissões totais de NO_x provenientes dos veículos pesados de mercadorias que atravessam o território austríaco em trânsito são fixadas de acordo com os valores indicados no anexo I para o ano em causa;

e) O valor das emissões totais de NO_x atribuíveis a veículos pesados de mercadorias será fixado com base no antigo regime de ecopontos estabelecido no Protocolo n.º 9 do acto de adesão de 1994. Segundo esse regime, para atravessar a Áustria, em trânsito, um veículo pesado de mercadorias necessita de um número de pontos correspondente ao seu nível de emissão de NO_x [valor autorizado no quadro da conformidade da produção (COP) ou decorrente da homologação]. O método de cálculo e de gestão desses pontos é descrito no anexo II;

f) A Áustria deve emitir e pôr à disposição dos interessados em tempo útil os pontos necessários para a gestão do regime transitório de pontos, nos termos do anexo II, para os veículos pesados de mercadorias que atravessam a Áustria em trânsito;

g) A quota anual total de emissões NO_x consta do anexo I e será gerida e distribuída entre os Estados-Membros pela Comissão, com base nos mesmos princípios que os aplicados ao regime de ecopontos em 2003, e nos termos do disposto no Regulamento (CE) n.º 3298/94 da Comissão;

h) A nova atribuição de pontos da reserva comunitária será ponderada de acordo com os critérios mencionados no n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 3298/94 e, em especial, de acordo com a utilização efectiva dos pontos atribuídos aos Estados-Membros e segundo as necessidades específicas dos transportadores que atravessam a Áustria em trânsito pela rota Lindau--Bregenz-St. Margrethen ('Hörbranz--Transit').»

10. O artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2327/2003 determina as modalidades da sua aplicabilidade *ratione temporis*:

«Caso a proposta 'Eurovinheta' sobre a tarifação da utilização das infra-estruturas não seja adoptada até 31 de Dezembro de 2004, todas as disposições do n.º 2 serão prorrogadas por mais um ano e, caso a referida proposta não seja adoptada até 31 de Dezembro de 2005, por um segundo ano, no máximo. Após 2006, não se aplicará qualquer regime transitório de pontos.»

III — Antecedentes

11. Como já indiquei na introdução, o Regulamento n.º 2327/2003 foi adoptado na sequência da expiração do regime de eco-pontos instituído pelo protocolo. O preâmbulo do regulamento especifica que foi adoptado a instâncias, em primeiro lugar, do Conselho Europeu reunido em Laeken, em 14 e 15 de Dezembro de 2001, que solicitou a prorrogação do regime de eco-pontos como solução provisória, e, seguidamente, do Conselho Europeu de Copenhaga, de 12 e 13 de Dezembro de 2002, que solicitou a aprovação de um regulamento sobre a solução provisória para o trânsito de veículos pesados de mercadorias na Áustria entre 2004 e 2006 [10].

12. O carácter temporário do regime de pontos instituído pelo regulamento explica-se pelo facto de estar prevista a sua futura substituição por uma nova versão da directiva «Eurovinheta» sobre as imposições relativas à utilização das infra-estruturas pelos veículos pesados de mercadorias [11]. Decorre do artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2327/2003 que a prorrogação do regime de pontos depende do facto de essa proposta ser ou não adoptada pelo legislador comunitário. De facto, a posição comum adoptada pelo Conselho em 6 de Setembro de 2005 foi adoptada pelo Parlamento Europeu na sessão plenária de 15 de Dezembro de 2005, portanto, o regime de pontos não voltará a ser prorrogado.

13. O regime de pontos instituído pelo Regulamento n.º 2327/2003 difere em vários aspectos do instituído pelo protocolo e pode, na verdade, ser considerado mais liberal.

14. Em primeiro lugar, não contém quaisquer objectivos para a redução das emissões de NO_x numa certa percentagem, como prevê o protocolo no artigo 11.º, n.º 2, alínea a).

15. Em segundo, não prevê qualquer restrição ao número de trajectos em trânsito, como faz o protocolo no seu artigo 11.º, n.º 2, alínea c). Pelo contrário, refere expressamente no seu artigo 2.º que o regime não implica qualquer limitação directa do número de trajectos em trânsito na Áustria.

16. Em terceiro, o regime de pontos do Regulamento n.º 2327/2003 só se aplica aos veículos pesados de mercadorias que utilizam 6, 7 ou 8 pontos [artigo 3.º, n.º 2, alínea b), do regulamento]. Os que utilizam mais de 8 pontos são proibidos, com um certo número de excepções, ao passo que os que utilizam 5 pontos ou menos não ficam

10 — Segundo considerando do preâmbulo do regulamento.

11 — COM(2003) 448 final, de 23 de Julho de 2003, Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 1999/62/CE relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infra-estruturas.

sujeitos ao regime de pontos [artigo 3.º, n.º 2, alíneas a) e c), do regulamento]. Pelo contrário, o regime de ecopontos do protocolo aplicava-se a todos os veículos pesados de mercadorias [artigo 11.º, n.º 2, alínea b), do protocolo].

17. O número de pontos disponível continua a diminuir, apesar de, nos termos do regulamento, estes se aplicarem a uma categoria limitada de veículos pesados de mercadorias. Enquanto o número de pontos disponível ascendia no último ano de aplicabilidade do regime do protocolo (2003) a 9 322 632 para os quinze Estados-Membros, o regulamento previu os seguintes números para os quinze Estados-Membros: para 2004 — 6 593 487 pontos; para 2005 — 6 246 462 pontos e para 2006 — 5 899 436 pontos [12].

18. Estas diferenças entre os dois regimes constituem a razão essencial da interposição pela República da Áustria, nos termos do artigo 230.º CE, do presente recurso de anulação do Regulamento n.º 2327/2003. Os argumentos jurídicos que suportam o seu recurso são expostos adiante. Entretanto, a República da Áustria recusou-se a aplicar o regulamento, o que levou a Comissão a abrir a fase pré-contenciosa do processo por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE.

12 — V. anexo 4 do Protocolo e Anexo I do Regulamento n.º 2327/2003.

IV — Tramitação processual no Tribunal de Justiça

19. A República da Áustria apresentou a sua petição por fax de 24 de Março de 2004. O original foi recebido em 30 de Março de 2004.

20. Por despacho do presidente de 22 de Julho de 2004, a Comissão foi autorizada a intervir em apoio dos pedidos do Parlamento Europeu e do Conselho.

21. Em 17 de Novembro de 2005, realizou-se a audiência, no quadro da qual apresentaram alegações orais a recorrente, os recorridos e a Comissão.

V — Pedidos das partes

22. A República da Áustria concluiu pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o Regulamento n.º 2327/2003;

— condenar os recorridos nas despesas.

23. O Parlamento Europeu concluiu pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

24. O Conselho concluiu pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— a título principal, julgar o recurso inadmissível;

— a título subsidiário, e caso o Tribunal de Justiça julgue o recurso admissível, negar-lhe provimento;

— condenar a recorrente nas despesas.

VI — Admissibilidade

25. O Conselho sustenta que o presente recurso é inadmissível, tendo em conta o facto de que o seu objecto e os fundamentos em que assenta não são suficientemente claros como exige o artigo 38.°, n.° 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Mais especificamente, o Conselho alega que os pedidos da República da Áustria e os argumentos que avança em seu apoio são incoerentes. A este respeito, observa que embora a consequência lógica da anulação do regulamento fosse a aplicabilidade das disposições do Tratado sobre a livre prestação de serviços e a livre circulação de mercadorias ao tráfego rodoviário em trânsito na Áustria, o Governo austríaco sustenta, todavia, o seu recurso na alegada continuação do regime transitório instituído pelo protocolo para além da data fixada para o seu termo.

26. Sem contudo suscitar a questão prévia da admissibilidade, também o Parlamento Europeu considera que o objectivo prosseguido pela recorrente, a instituição de um regime de pontos que restringisse mais as liberdades fundamentais, é dificilmente conciliável com o objecto do seu recurso, designadamente, a anulação do Regulamento n.° 2327/2003.

27. A Áustria replica que não há qualquer contradição entre o objectivo fundamental e o recurso que interpôs para anulação do Regulamento n.° 2327/2003. Salienta que, paralelamente ao presente processo e por ofício de 31 de Março de 2004, requereu à Comissão, nos termos do artigo 232.° CE, a apresentação de uma nova proposta para a instituição de um regime transitório de pontos que seja compatível com o direito comunitário e que cumpra os requisitos fixados no protocolo, os quais, segundo alega, continuam a ser vinculativos. Entre-

tanto, interpôs recurso da decisão de recusa da Comissão, comunicada por ofício de 22 de Junho de 2004, de aceder ao seu pedido [13].

28. O artigo 38.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, como é interpretado pelo Tribunal de Justiça, impõe que a petição inicial indique o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido e que essa indicação seja suficientemente clara e precisa para permitir ao recorrido preparar a sua defesa e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização. É, portanto, necessário, como já declarou o Tribunal de Justiça, que os elementos essenciais de facto e de direito em que se funda um recurso sejam indicados, de forma coerente e compreensível, no texto da própria petição [14].

29. Não restam dúvidas, no presente caso, de que a petição da República da Áustria satisfaz estes critérios, uma vez que impugna claramente a compatibilidade com o direito primário comunitário do Regulamento n.º 2327/2003, que institui um novo regime transitório de pontos para o tráfego rodoviário em trânsito através do respectivo território, e os argumentos que a recorrente avança em apoio dos seus pedidos são inteiramente inteligíveis [15]. A questão de saber se esses argumentos são consistentes ou suficientemente coerentes é matéria a apreciar para a decisão de mérito do recurso.

30. Na medida em que o Conselho sugere que a República da Áustria pretende obter um desfecho que é contrário ao interesse que ela própria manifestou e que, portanto, é inerentemente paradoxal, há que salientar que o artigo 230.º CE não impõe aos Estados-Membros a demonstração do interesse que possam ter na anulação de um acto comunitário. Em todo o caso e como a Áustria salienta, interpôs também paralelamente um recurso nos termos do artigo 232.º CE, para levar as instituições comunitárias a adoptarem um regulamento que seja mais conforme aos seus interesses, tais como os concebe.

31. Nestas circunstâncias, há que aceitar que o recurso interposto pela República da Áustria satisfaz os requisitos do artigo 38.º, n.º 1, do Regulamento de Processo. Além disso, como também respeita os prazos fixados no artigo 230.º CE, não há quaisquer razões para o julgar inadmissível.

13 — Processo T-361/04; v. n.º 3 *supra*.

14 — V., por exemplo, acórdãos de 14 de Outubro de 2004, Comissão/Espanha (C-55/03, não publicado na Colectânea, n.º 23), e de 15 de Setembro de 2005, Irlanda/Comissão (C-199/03, não publicado na Colectânea, n.º 53).

15 — V. acórdãos de 9 de Janeiro de 2003, Itália/Comissão (C-178/00, Colect., p. I-303, n.º 6), e de 9 de Setembro de 2004, Espanha e Finlândia/Parlamento Europeu e Conselho (C-184/02 e C-223/02, Colect., p. I-7789, n.º 20).

VII — Quanto ao mérito

32. Em apoio do seu pedido de anulação do Regulamento n.º 2327/2003, a República da Áustria invoca quatro fundamentos de ilegalidade. Sustenta que o regulamento viola:

— o princípio da proporcionalidade;

— os objectivos da disposição sobre a protecção horizontal do ambiente prevista no artigo 6.º CE;

— os objectivos subjacentes ao artigo 11.º do protocolo;

— o princípio da «precisão» (*Bestimmtheitsgrundsatz*).

A — *Violação do princípio da proporcionalidade*

1. Alegações das partes

33. A República da Áustria sustenta, em primeiro lugar, que o Regulamento n.º 2327/2003 viola o princípio da proporcionalidade que exige que as medidas sejam simultaneamente adequadas e necessárias para atingir o objectivo prosseguido. Em seu entender, o regime de pontos instituído pelo regulamento não é adequado para atingir o objectivo fixado no respectivo preâmbulo, que consiste na redução das emissões dos veículos pesados de mercadorias com vista a uma protecção sustentável do ambiente. Remete para um relatório de 1 de Março de 2004, elaborado a instâncias do Ministro Federal dos Transportes, da Inovação e das Tecnologias austríaco, intitulado «LKW-Transitverkehr durch Österreich: Bilanz und Ausblick», que conclui que a entrada em vigor do Regulamento n.º 2327/2003 conduzirá a um aumento significativo do volume das emissões. Por um lado, 80% do tráfego rodoviário em trânsito será liberalizado a partir de 1 de Janeiro de 2004. Por outro, o número de pontos disponível para os veículos que necessitarão ainda de pontos nos termos do regulamento é superior ao necessário. O aumento das emissões poderá ascender a 133% ou mesmo a 260% no decurso de 2006.

34. Além disso, segundo as previsões da Kapsch TrafficCom AG, a sociedade que geria o antigo regime de ecopontos, a aplicação do regulamento imporá um encargo financeiro de aproximadamente 9 milhões de EUR, o que é absolutamente desproporcionado face aos meios utilizados para se atingirem os objectivos prosseguidos pelo regulamento.

35. Inversamente, o Parlamento Europeu e o Conselho salientam que o regulamento constitui um instrumento da política comum

dos transportes, assente no disposto no artigo 71.°, n.° 1, CE e não no protocolo. Embora o regulamento tenha por objectivo a protecção do ambiente na região alpina, o Governo austríaco não tem suficientemente em conta que constitui, enquanto tal, uma derrogação à livre prestação de serviços e à livre circulação das mercadorias. Apesar de ser necessário conciliar estes interesses, o regulamento não ultrapassa os limites da sua base legal. Segundo o Conselho, a validade do regulamento deve ser fiscalizada à luz do Tratado CE e dos princípios gerais do direito comunitário e não à luz de disposições derrogatórias do regime do Tratado que expressamente deixaram de ser aplicáveis.

36. As instituições recorridas alegam que, ao adoptar o regulamento impugnado, o legislador comunitário exerceu de forma adequada os seus poderes em matéria de política dos transportes e respeitou o princípio da proporcionalidade. Tendo-se em conta o facto de que o legislador goza de um amplo poder discricionário, só uma derrogação permanente às liberdades fundamentais poderia ser considerada desproporcionada. Observam, além disso, que o regulamento se aplica em todo o território austríaco, e não apenas nos Alpes, pelo que não é correcto alegar-se que o seu efeito de protecção do ambiente não é satisfatório. Confrontado com duas opções, o legislador comunitário escolheu a solução que protege o ambiente na Áustria, para além daquilo que as liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado CE permitiriam.

37. A Comissão observa que o cálculo do número de pontos a disponibilizar ao abrigo do regulamento impugnado assentou nos dados referentes ao tráfego rodoviário em trânsito em 2002 (e não em 2003), dado que, à data da adopção do regulamento, as autoridades austríacas ainda não tinham fornecido as estatísticas referentes a esse ano. O simples facto de o artigo 3.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 2327/2003 proibir a utilização de veículos altamente poluentes demonstra que a medida respeita o princípio da proporcionalidade.

38. Na sua resposta às observações da Comissão, o Governo austríaco replica que não competia à Áustria apresentar as estatísticas definitivas sobre os ecopontos referentes a 2003 ainda antes do final desse ano. Em todo o caso, os dados relevantes não poderiam servir de base à fixação do número de pontos disponíveis para o período compreendido entre 2004 e 2006. Refere, em segundo lugar, que o regulamento liberaliza de facto os transportes rodoviários em trânsito na Áustria e que tal não é adequado para alcançar o objectivo de protecção do ambiente.

2. Apreciação

39. É jurisprudência assente que o princípio da proporcionalidade é um dos princípios gerais do direito comunitário, consagrado no artigo 5.°, terceiro parágrafo, CE como uma

exigência a ser respeitada pelas instituições comunitárias quando adoptem qualquer tipo de acto (legislativo). Este princípio exige que os instrumentos que aplicam uma disposição comunitária sejam aptos a realizar o objectivo visado e não vão além do que seja necessário para o atingir [16]. Todavia e ao aplicar este princípio como um critério para a fiscalização substancial da legalidade dos actos legislativos, há que ter em conta que no domínio das políticas, como a política comum dos transportes [17], o legislador comunitário goza necessariamente de um amplo poder de apreciação pelo facto de ser chamado a efectuar apreciações complexas que implicam escolhas de natureza política, económica e social. Daqui o Tribunal de Justiça inferiu que só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada nesse domínio, em relação ao objectivo que as instituições competentes pretendem prosseguir, pode afectar a legalidade de tal medida [18].

40. Como já tive anteriormente oportunidade de observar, decorre ainda do princípio do equilíbrio institucional e da separação de poderes que o Tribunal de Justiça deve ser particularmente cauteloso na fiscalização da legalidade do conteúdo dos actos legislativos. É este especialmente o caso se o acto em questão, como o regulamento impugnado, foi adoptado conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho no contexto do processo de co-decisão [19].

41. Tendo presente que a possibilidade de declarar a não proporcionalidade de um acto legislativo, adoptado nos termos do processo de co-decisão, é limitada, a aplicação do critério da proporcionalidade implica uma apreciação de três diferentes aspectos da medida impugnada. Em primeiro lugar, é necessário identificar os objectivos da medida, seguidamente, há que determinar se a medida é adequada para alcançar esses objectivos e, por último, há que apreciar se a medida ultrapassa o que é necessário para atingir os seus objectivos [20].

42. A República da Áustria e as instituições recorridas discordam no tocante ao preciso objectivo do Regulamento n.º 2327/2003, o que não é surpreendente, já que constitui o ponto de referência para a apreciação dos outros dois aspectos à luz do critério da proporcionalidade.

43. O objectivo do Regulamento n.º 2327/2003 deve ser apreciado no contexto da alteração do regime aplicável ao tráfego rodoviário em trânsito na Áustria. Prevendo o artigo 11.º, n.º 5, do protocolo

16 — V., designadamente, acórdãos de 14 de Dezembro de 2004, Arnold André (C-434/02, Colect., p. I-11825, n.º 45), e de 10 de Dezembro de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, Colect., p. I-11453, n.º 122).

17 — V. acórdão Espanha e Finlândia/Parlamento Europeu e Conselho, já referido na nota 15 *supra*, n.º 56.

18 — V., designadamente, acórdãos Arnold André e British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, já referidos na nota 16 *supra*, respectivamente, n.ºs 46 e 123.

19 — V. as conclusões que apresentei no processo na origem do acórdão de 24 de Maio de 2005, França/Parlamento Europeu e Conselho (C-244/03, Colect., p. I-0000, n.ºs 91 e 92).

20 — V., uma vez mais, as conclusões que apresentei no processo na origem do acórdão França/Parlamento Europeu e Conselho, já referido na nota precedente, n.ºs 95 a 99.

que, uma vez expirado o regime transitório dos ecopontos, o acervo comunitário é integralmente aplicável, isto implicava que as disposições sobre os serviços de transporte na Comunidade constantes do Tratado CE e do direito derivado seriam também aplicáveis aos transportes que atravessam o território austríaco.

44. O regulamento foi adoptado com base no artigo 71.º, n.º 1, CE, o que indica que se trata principalmente de um instrumento da política comum dos transportes. Enquanto tal, destina-se a fixar regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais que atravessam o território de um Estado-Membro, na acepção da alínea a) desta disposição. Ao legislar neste contexto, a Comunidade pode, e é mesmo obrigada por força do artigo 6.º CE, a tomar em conta as exigências em matéria da protecção do ambiente [21]. Consequentemente, o preâmbulo do regulamento refere a necessidade de serem adoptadas medidas na sequência da expiração do regime de ecopontos do protocolo, especialmente à luz do previsto aumento significativo do volume do tráfego em trânsito na sequência do alargamento da Comunidade em 1 de Maio de 2004. Contudo, o preâmbulo também salienta, no seu oitavo considerando, que «[é] imperativo encontrar soluções não discriminatórias que conciliem as obrigações decorrentes do Tratado (incluindo os artigos 6.º, 51.º, n.º 1, e 71.º), tais como a liberdade de circulação dos serviços e das mercadorias, e a protecção do ambiente».

21 — V. acórdãos de 13 de Setembro de 2005, Comissão/Conselho (C-176/03, Colect., p. I-0000, n.º 42), e Comissão/Áustria, já referido na nota 9, n.º 73.

45. Decorre, pois, manifestamente da base legal do regulamento, por um lado, e das considerações expostas no preâmbulo, por outro, que o legislador comunitário pretendeu restringir o impacte negativo no ambiente na Áustria decorrente do facto de se tornar integralmente aplicável o acervo comunitário no domínio dos serviços de transporte, mas que pretendeu igualmente introduzir um grau de liberalização do tráfego rodoviário em trânsito mais elevado do que o existente ao abrigo do protocolo. Por conseguinte, não se pode sustentar que o Regulamento n.º 2327/2003 prossegue unicamente objectivos ambientais. O legislador comunitário procurou manifestamente conciliar ambos os interesses. Por isso, a posição assumida pela República da Áustria, no sentido de que o regulamento se destina a aprofundar os objectivos ambientais do protocolo, é indefensável.

46. O passo seguinte ao apreciar a proporcionalidade do regulamento consiste em verificar se o regime de pontos que introduz constitui uma medida adequada à consecução desses objectivos. Como foi explicado no n.º 16 *supra*, o regime de pontos aplica-se essencialmente apenas aos veículos pesados de mercadorias que utilizam de 6 a 8 pontos. Os veículos que produzem níveis elevados de emissões de NO_x e requerem, portanto, mais de 8 pontos estão proibidos, com a excepção de duas categorias de veículos, de transitarem na Áustria. Os veículos que produzem níveis pouco elevados de emissões de NO_x e que utilizariam, assim, 5 pontos ou menos estão totalmente isentos do regime de pontos.

47. Ao proibir a utilização dos veículos mais poluentes, o regulamento elimina uma importante fonte de poluição ambiental, pelo que se pode afirmar que produz um efeito benéfico imediato no ambiente. Este efeito pode ser (parcialmente) neutralizado pelo possível aumento do volume de transportes efectuados por veículos das duas outras categorias, uma das quais não está sujeita a qualquer restrição quantitativa. No entanto, é manifesto que o regime tende a encorajar a utilização de veículos menos poluentes para o tráfego rodoviário em trânsito na Áustria. Isto pode ser visto como um método adequado para conciliar os interesses do mercado interno com o de se reduzirem os efeitos nocivos no ambiente que decorrem do aumento do trânsito rodoviário.

48. Assim, é também necessário reconhecer que o nível de protecção ambiental atingido por este regime depende em última análise do número de pontos a disponibilizar aos veículos da categoria intermédia. Como foi referido no n.º 17 *supra*, este número vai diminuindo ao longo do período transitório. O Governo austríaco critica o facto de o número de pontos ter sido fixado num nível de tal modo elevado que existem mais pontos disponíveis do que os necessários, na prática, para os veículos em questão. O regulamento, segundo alega, tem, pois, por efeito liberalizar completamente o tráfego rodoviário em trânsito no seu território. A este respeito, há que referir que o número de (eco)pontos disponíveis diminuiu constantemente ao abrigo do regime instituído pelo protocolo e que o regulamento mantém especificamente esta tendência no que diz respeito aos veículos pesados de mercadorias que utilizam 6, 7 ou 8 pontos. Se se concluir que o legislador comunitário, ao procurar um equilíbrio entre a livre circulação e a protecção do ambiente, fixou o número de pontos disponíveis num nível que excede o que é necessário na prática, tal não significa necessariamente que a medida seja desproporcionada. Significa muito simplesmente que o regime foi mais bem sucedido em encorajar a utilização de veículos pesados menos poluentes do que era previsível no momento da adopção da medida. Por conseguinte, este argumento avançado pelo Governo austríaco não afecta a conclusão de que o regime de pontos instituído pelo Regulamento n.º 2327/2003 constitui, enquanto tal, um método adequado para a prossecução não apenas do objectivo respeitante à protecção do ambiente mas ainda, e a par deste, do objectivo que consiste em assegurar a livre prestação dos serviços de transporte e a livre circulação das mercadorias.

49. Por último e no que se refere à apreciação da proporcionalidade, há que verificar se a medida excede o necessário para atingir os seus objectivos. Tendo em conta o facto de que o Regulamento n.º 2327/2003 pretende conciliar dois interesses em conflito, este aspecto da apreciação da proporcionalidade vai em duas direcções. No respeitante ao objectivo da protecção ambiental, a questão que se coloca é a de saber se a restrição imposta aos serviços de transporte pelo regime de pontos não é excessiva. No tocante ao objectivo do aprofundamento da liberalização do tráfego rodoviário em trânsito na Áustria, a questão é saber se o regulamento atribui um peso suficiente à protecção do ambiente.

50. Perante esta situação de dois interesses em conflito, podem-se preconizar várias medidas que atribuam maior ou menor peso a um dos objectivos. Encontrar um equilíbrio entre ambos é unicamente uma questão para a apreciação política do legislador comunitário, não cabendo ao Tribunal de Justiça pronunciar-se quanto ao desfecho desse processo, salvo quando seja manifestamente claro que o legislador excedeu os limites do seu poder discricionário. Como foi anteriormente referido, isto é tanto mais assim quanto as opções efectuadas tiverem sido tomadas no contexto do processo de co-decisão que envolve o Parlamento Europeu e o Conselho.

51. Em todo o caso, é manifesto que o regulamento, ao proibir a utilização da categoria mais poluente dos veículos pesados de mercadorias no trânsito rodoviário na Áustria e ao instituir um regime de pontos degressivo, contribuiu para uma maior protecção do ambiente do que a que seria possível caso o acervo comunitário se tivesse tornado integralmente aplicável. Simultaneamente, permitiu um nível mais elevado de liberdade, pese embora com restrições, para a prestação de serviços de transporte durante um período transitório de três anos. Não pode, pois, ser considerado excessivamente restritivo, do ponto de vista do mercado interno, ou manifestamente deficiente, do ponto de vista da protecção do ambiente.

52. A República da Áustria sustenta ainda, com base nas estimativas fornecidas pela sociedade que anteriormente geria o regime de ecopontos, que o custo da aplicação do regime de pontos será excessivamente elevado. Todavia e tendo em conta o facto de que o regime de pontos ao abrigo do regulamento tem um âmbito mais limitado do que tinha o regime de ecopontos nos termos do protocolo, aplicando-se unicamente aos veículos que utilizam de 6 a 8 pontos, e que já existe um sistema de gestão para o regime de ecopontos, este argumento não pode ser considerado credível.

53. À luz das precedentes considerações, não se pode considerar que o Regulamento n.º 2327/2003 infrinja o princípio da proporcionalidade, pelo que não colhe o primeiro fundamento de ilegalidade invocado pela República da Áustria.

B — *Violação dos objectivos da disposição sobre a protecção horizontal do ambiente, que consta do artigo 6.º CE*

1. Alegações das partes

54. O Governo austríaco sustenta que o Regulamento n.º 2327/2003 provoca um aumento das emissões e conclui que viola o

objectivo de promover um desenvolvimento sustentável enunciado no artigo 6.º CE, que em seu entender constitui uma disposição vinculativa, e o objectivo de atingir o maior nível possível de protecção ambiental.

55. O Parlamento Europeu e o Conselho alegam que o regulamento contribui para a protecção do ambiente nos Alpes e que encoraja a utilização de veículos pesados de mercadorias menos poluentes no tráfego rodoviário em trânsito na Áustria. Salientam que a respectiva base legal é constituída pelo artigo 71.º CE sobre a política comum dos transportes, que não descura as questões económicas, sociais e ecológicas. As liberdades fundamentais são restringidas na medida do possível, em benefício da Áustria.

56. A Comissão refere que é incorrecto alegar que o regulamento contribui para o aumento das emissões de NO_x, tendo em conta o facto de que, se não existisse, a partir da data da expiração das derrogações introduzidas pelo protocolo, o regime geral do Tratado seria aplicável, não se aplicando qualquer restrição específica ao trânsito na Áustria. O regulamento atinge um equilíbrio entre diferentes interesses e, embora a República da Áustria preferisse um resultado diferente, este equilíbrio será reapreciado após a expiração do regime instituído pelo regulamento.

2. Apreciação

57. O artigo 6.º CE impõe que as exigências em matéria de protecção do ambiente sejam integradas na definição e na execução das políticas e acções da Comunidade previstas no artigo 3.º CE, que incluem a política comum dos transportes, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável.

58. O Tribunal de Justiça descreveu a função desta disposição, indicando que salienta a natureza fundamental do objectivo da protecção ambiental e o carácter transversal da sua aplicação a estas políticas e acções [22].

59. Apesar de estar redigida em termos imperativos, essa disposição, contrariamente ao que sustenta a República da Áustria, não pode ser entendida como fixando um critério de acordo com o qual, para a definição das políticas comunitárias, a protecção do ambiente deve ser sempre tida como o interesse prevalecente. Essa interpretação restringiria de um modo inaceitável os poderes discricionários das instituições comunitárias e do legislador comunitário. Quando muito, deve ser entendida como impondo às instituições comunitárias o dever de tomarem em conta os interesses ecológicos nos domínios das

22 — V. acórdão Comissão/Conselho, já referido na nota precedente, n.º 42.

políticas que se situam fora da protecção do ambiente *stricto sensu*. Será apenas quando os interesses ecológicos manifestamente não tenham sido tomados em conta ou tenham sido completamente esquecidos que o artigo 6.º CE poderá servir de critério para a fiscalização da validade da legislação comunitária.

60. Além disso, dado o amplo carácter horizontal do artigo 6.º CE, para apreciar se determinada medida contribui de forma suficiente para a protecção do ambiente, não deve ser considerada isoladamente das demais medidas comunitárias adoptadas para esse fim a respeito da actividade em questão. É a totalidade das medidas adoptadas pela Comunidade nesse domínio que fornece o quadro adequado para essa apreciação. Por conseguinte e no presente caso, há também que ter em conta as directivas sobre a qualidade do ar ambiente e a margem dos poderes que atribuem aos Estados-Membros para tomarem medidas no quadro dos respectivos planos e programas [23].

61. Portanto, o Regulamento n.º 2327/2003 não pode ser declarado nulo com o fundamento de que infringe o artigo 6.º CE, pelo que também não colhe o segundo fundamento de ilegalidade invocado pela República da Áustria.

23 — **Directiva 96/62/CE do Conselho, de 27 de Setembro de 1996, relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente,** JO L 296, p. 55, e **Directiva 1999/30/CE do Conselho, de 22 de Abril de 1999, relativa a valores-limite para o dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo no ar ambiente,** JO L 163, p. 41.

C — *Violação dos objectivos subjacentes ao artigo 11.º do protocolo*

1. Alegações das partes

62. A este propósito, a República da Áustria alega que o Regulamento n.º 2327/2003 é nulo, dado que o regime de trânsito que institui não atinge os objectivos essenciais do direito comunitário primário que consistem na protecção do ambiente e da saúde pública. Argumenta que, apesar de o regime dos ecopontos instituído pelo protocolo poder ter expirado em 31 de Dezembro de 2003, a finalidade prosseguida pelo artigo 11.º do protocolo, no sentido de ser assegurada a redução da poluição causada pelo tráfego rodoviário em trânsito numa base sustentável [24], continua a ser integralmente aplicável como parte do direito comunitário. Em seu entender, a expiração antecipada do regime transitório só é aplicável às disposições do n.º 2 do artigo 11.º do protocolo. Seria inconcebível que estas disposições fossem substituídas por um regime comunitário vinculativo que prevê um nível de protecção inferior. Isso seria não apenas contrário à vontade dos Estados-Membros no momento da celebração do protocolo, mas colocaria igualmente em causa o efeito útil dos mecanismos transitórios. Uma vez que os objectivos gerais e os objectivos específicos do regime transitório não foram afectados pela data da sua expiração, a Comunidade é obrigada a respeitá-los no momento de adoptar as disposições em sua substituição. A República da Áustria acrescenta que o

24 — Na versão em língua alemã do artigo 11.º, n.º 4, do protocolo, a expressão «numa base sustentável» é expressa através da expressão mais elaborada «dauerhaften und umweltgerechten Grundlage».

regulamento não pode atingir os seus objectivos, visto que o método utilizado pela Comissão para calcular as quotas de ecopontos assentou em premissas incorrectas que conduziram a uma representação distorcida da realidade e a um aumento arbitrário do número de ecopontos para os anos de 2004 a 2006.

63. O Parlamento Europeu e o Conselho remetem para a explícita e clara redacção do artigo 11.º, n.os 4 e 5, do protocolo no tocante à expiração do regime transitório, o que foi igualmente salientado pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Áustria/Conselho [25]. Em seu entender, o artigo 11.º do protocolo não constitui o ponto de referência correcto para apreciar a validade do Regulamento n.º 2327/2003. A respectiva validade deve, ao invés, ser apreciada à luz das disposições do direito comunitário primário aplicáveis no momento em que entrou em vigor. Nessa altura, o regime instituído pelo protocolo tinha expirado. O regulamento institui um novo regime relativo ao trânsito baseado no artigo 71.º, n.º 1, CE.

64. A Comissão concorda com as instituições recorridas e salienta que os objectivos de um instrumento legal cuja vigência expirou não podem produzir efeitos jurídicos num acto adoptado posteriormente. Além disso, a medida impugnada enuncia expressamente os respectivos objectivos e as razões da sua adopção, que são conformes ao direito comunitário. A Comissão observa ainda que o método que utilizou para o cálculo do número de ecopontos não foi contestado pelo Governo austríaco durante a preparação do regulamento.

65. Em resposta às observações da Comissão, o Governo austríaco replica que é legítimo apreciar a validade do regulamento à luz do regime anterior, tendo em conta o facto de que ele próprio faz referência a esse regime. Alega ainda que, na verdade, se opôs ao método de cálculo utilizado pela Comissão na reunião do COREPER de 19 de Novembro de 2003, durante o processo de conciliação e no contexto de numerosos contactos directos havidos com a Comissão efectuados entre peritos.

2. Apreciação

66. Com este fundamento de ilegalidade, a República da Áustria pretende inferir um critério para a apreciação da validade do Regulamento n.º 2327/2003, a partir do objectivo fixado no protocolo de se reduzirem em 60% as emissões de NO_x produzidas pelos veículos pesados de mercadorias, prorrogando deste modo os efeitos do protocolo para além da data da expiração do regime de ecopontos, em 31 de Dezembro de 2003. Tenta dar um maior peso a esse

25 — Já referido na nota 4 *supra*, n.º 72.

critério, salientando o facto de que foi previsto num instrumento de direito comunitário primário.

67. Este argumento não pode ser acolhido pelas seguintes razões.

68. Em primeiro lugar, o objectivo de se conseguir uma redução de 60% das emissões de NO_x produzidas pelos veículos pesados de mercadorias que atravessam a Áustria até ao final do ano de 2003 insere-se num acordo transitório que derroga as regras gerais do direito comunitário relativas ao transporte rodoviário de mercadorias [26]. Assim sendo, é apropriado seguir uma abordagem restritiva para a determinação do respectivo alcance *ratione temporis*. Saliente-se a este respeito que o próprio protocolo demonstra a necessidade de ser limitada no tempo a aplicação da derrogação, dado que, sendo inicialmente aplicável até 1 de Janeiro de 1998 (artigo 11.º, n.º 2), prevê dois momentos para se proceder à avaliação, 1 de Janeiro de 1998 e 1 de Janeiro de 2001, antes de poder ser prorrogada por dois novos períodos de três anos cada (artigo 11.º, n.os 3 e 4, do protocolo).

69. Em segundo lugar, o artigo 11.º, n.º 5, do protocolo prevê expressamente que, «[n]o final do período transitório, o acervo comunitário será integralmente aplicável». Esta disposição não é apenas enfática quanto ao respectivo âmbito substantivo («integralmente»), é também de aplicação incondicional, não sendo necessária qualquer decisão prévia para que produza efeitos, nem sequer prevê qualquer possibilidade de uma nova prorrogação do regime transitório por qualquer razão. A integral aplicação do acervo comunitário ao tráfego rodoviário em trânsito no território austríaco a partir de 31 de Dezembro de 2003 implica que este tráfego deve ser sujeito às regras gerais do direito comunitário primário e derivado que regem os serviços de transporte rodoviário. Os objectivos de protecção ambiental a respeito deste tráfego devem ser prosseguidos através das medidas comunitárias adoptadas para esse fim, como as directivas sobre a qualidade do ar ambiente [27], e das medidas nacionais compatíveis com as disposições do Tratado relativas à livre circulação das mercadorias e à livre prestação de serviços, salvo quando o legislador comunitário tenha previsto algo diverso.

70. Em terceiro lugar e em termos mais gerais, verifica-se que, embora a redução em 60% das emissões de NO_x constitua o objectivo expresso no protocolo, de modo mais implícito era prosseguido o objectivo de encorajar, através da crescente diminuição

26 — Em especial, a Primeira Directiva do Conselho, de 23 de Julho de 1962, relativa ao estabelecimento de certas regras comuns para os transportes internacionais (transportes rodoviários de mercadorias por conta de outrem) (JO 1962, 70, p. 2005; EE 07 F1 p. 55), e o Regulamento (CEE) n.º 881/92 do Conselho, de 26 de Março de 1992, relativo ao acesso ao mercado dos transportes rodoviários de mercadorias na Comunidade efectuados a partir do ou com destino ao território de um Estado-Membro ou que atravessem o território de um ou vários Estados-Membros (JO L 95, p. 1).

27 — V. as directivas já referidas na nota 23 *supra*.

do número anual de ecopontos disponíveis, a transição gradual para a utilização de veículos pesados de mercadorias mais respeitadores do ambiente nos trajectos de trânsito na Áustria. Ademais e como observou a Comissão, considerado no contexto do protocolo no seu todo, que encoraja a Comunidade e os Estados-Membros a tomarem medidas para a melhoria dos serviços ferroviários, o período transitório também se destinava a facultar o tempo suficiente para que fossem tomadas medidas que permitissem a transferência do transporte rodoviário das mercadorias para o caminho-de-ferro. É de supor que estas medidas contribuiriam para uma melhor solução estrutural dos problemas ambientais resultantes do tráfego rodoviário em trânsito na Áustria e abririam a via à aplicação integral do acervo comunitário. Em todo o caso, é irrealista presumir que um objectivo tão concreto possa sempre ser mantido, visto que nem todos os factores que contribuem para que possa ser alcançado podem ser controlados.

71. Em quarto lugar e com importância acrescida, há que salientar que o objectivo da redução em 60% da poluição resultante das emissões de NO_x produzidas pelos veículos pesados de mercadorias constitui um objectivo político que foi prosseguido no contexto do protocolo, condicionando o tráfego rodoviário em trânsito na Áustria por meio de veículos pesados de mercadorias à posse de um número de ecopontos equivalente às emissões de NO_x produzidas por esses veículos. Nesse regime, era o instrumento dos ecopontos que constituía o elemento juridicamente vinculativo e não o objectivo enquanto tal. Quando muito, este objectivo só pode produzir efeitos em sentido jurídico quando é utilizado como orientação interpretativa para a determinação do alcance e do conteúdo do instrumento escolhido para a sua prossecução. Sustentar que um objectivo se pode continuar a aplicar após a data fixada para a sua realização, de modo a constituir o critério para a apreciação da validade das medidas adoptadas depois do termo das medidas tomadas para o alcançar, corresponde a uma interferência inaceitável nas prerrogativas que assistem aos órgãos legislativos comunitários para determinar se adoptarão ou não posteriormente novas medidas, e na afirmativa quais, para fazer face a essa situação. Como a Comissão correctamente observa, a conveniência política de um objectivo não deve ser confundida com a possibilidade de este ser juridicamente vinculativo.

72. O Governo austríaco alega que, prevendo o artigo 11.°, n.° 4, do protocolo a realização de um estudo científico sobre o grau de concretização do objectivo de redução da poluição em 60% e referindo o facto de essa redução ser alcançada «numa base sustentável», há que presumir que se pretendeu que esse objectivo fosse mantido e continuasse a produzir efeitos após 31 de Dezembro de 2003. Contudo e aceitando uma vez mais que este objectivo pode ser desejável do ponto de vista político, não constitui uma obrigação legal que possa ser imposta aos competentes órgãos legislativos quando ponderam os interesses e fixam as

prioridades. No contexto desta disposição, a «redução da poluição [...] numa base sustentável» constituiu o critério para determinar se era ou não necessário prorrogar o regime de ecopontos por um derradeiro período de três anos.

73. O outro argumento avançado pelo Governo austríaco, segundo o qual o facto de o Regulamento n.º 2327/2003 se referir ao protocolo implica que pretende prosseguir o mesmo objectivo que este prosseguia, também não pode ser aceite. A referência feita no primeiro ponto do preâmbulo do regulamento apenas expõe que o regime de ecopontos expirou em 31 de Dezembro de 2003, referindo assim o contexto para a adopção do regulamento. A segunda referência, feita no artigo 3.º, n.º 2, alínea e), do regulamento, é de carácter técnico, prevendo que o valor das emissões totais de NO_x será fixado com base no antigo regime de ecopontos. Efectivamente, a utilização do termo «antigo» neste contexto apenas serve para realçar a descontinuidade e não a continuidade.

74. À luz destas considerações, concluo que o objectivo prosseguido pelo protocolo não pode ser aplicado como um critério para apreciar a validade do Regulamento n.º 2327/2003. Por conseguinte, também não colhe o terceiro fundamento de ilegalidade.

D — *Violação do princípio da «precisão»*

1. Alegações das partes

75. A Áustria sustenta que o Regulamento n.º 2327/2003 viola o princípio da precisão (*Bestimmtheitsgrundsatz*), o qual, com base no disposto no n.º 1 do artigo 6.º UE, vincula as instituições comunitárias. Alega que falta a suficiente precisão e clareza a várias disposições do regulamento, pelo que violam o princípio da segurança jurídica. Mais especificamente, refere o facto de na versão em língua alemã do artigo 3.º, n.º 2, do regulamento não resultar claro se os veículos que utilizam 8 pontos estão ou não sujeitos ao regime transitório de pontos. Critica ainda o facto de o conceito de «veículos altamente especializados de elevado custo e com um longo tempo de vida do ponto de vista económico» não estar definido no regulamento. Ao que acresce que será impossível controlar o cumprimento do disposto no regulamento, não existindo a obrigação de os transportadores terem consigo os documentos apropriados. Por último, o artigo 3.º, n.º 4, do regulamento permite à Comissão ampliar o âmbito *ratione materiae* do regulamento, contrariamente ao disposto nos artigos 202.º, terceiro travessão, CE e 211.º, quarto travessão, CE.

76. O Parlamento Europeu e o Conselho reconhecem que há uma imprecisão na versão em língua alemã do artigo 3.º, n.º 2,

a respeito dos veículos que utilizam 8 pontos. Todavia, como esta disposição tem uma redacção clara nas demais versões linguísticas e, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, as disposições legais devem ser interpretadas e aplicadas à luz das versões redigidas nas restantes línguas oficiais [28], esta circunstância não pode afectar a validade do regulamento. Além disso, dado que o Governo austríaco participou nas negociações no comité de conciliação, deve ter estado perfeitamente ao corrente dessa imprecisão. Em todo o caso, a diferença entre as versões linguísticas foi eliminada por uma rectificação publicada em 6 de Julho de 2004 [29]. Uma vez que é perfeitamente claro a que categoria de veículos o regime de pontos se aplicava, o requisito do respeito da segurança jurídica está satisfeito.

77. A Comissão refere no que diz respeito às alegadas imprecisões que, visto que a República da Áustria não tomou ainda medidas de execução das disposições do Regulamento n.º 2327/2003, também não foi possível adoptar as medidas previstas pelo artigo 3.º, n.º 4, do regulamento.

78. A República da Áustria contrapõe a este raciocínio da Comissão que as dificuldades no tocante à aplicação prática do regulamento se devem à falta das disposições detalhadas que devem ser adoptadas pela Comissão e não ao inverso.

2. Apreciação

79. O *Bestimmtheitsgrundsatz* ou princípio da precisão, que é invocado pela República da Áustria, constitui uma expressão do princípio da segurança jurídica. O artigo 6.º, n.º 1, UE, que enuncia que a União Europeia assenta, designadamente, no princípio do Estado de direito, pode efectivamente ser considerado como a base formal prevista no Tratado para a consagração deste princípio. Como o Tribunal de Justiça já por diversas vezes enunciou, o princípio da segurança jurídica constitui um princípio fundamental do direito comunitário que exige, designadamente, que a regulamentação seja clara e precisa, a fim de que os administrados possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade [30]. Este princípio também foi especificamente consagrado no Acordo interinstitucional de 22 de Dezembro de 1998 sobre as directrizes comuns em matéria de qualidade de redacção da legislação comunitária, celebrado entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão. Nos termos do primeiro parágrafo destas directrizes, que não são juridicamente vinculativas, os actos legislativos comunitários devem ser formulados de forma clara, simples e precisa [31].

28 — V. acórdão de 2 de Abril de 1998, EMU Tabac e o. (C-296/95, Colect., p. I-1605, n.º 36).

29 — JO L 235, p. 23.

30 — V. acórdãos de 14 de Abril de 2005, Bélgica/Comissão (C-110/03, Colect., p. I-2801, n.º 30); de 9 de Julho de 1981, Gondrand Frères e Garancini (169/80, Recueil, p. 1931); e de 13 de Fevereiro de 1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, Colect., p. I-431, n.º 27).

31 — JO 1999, C 73, p. 1.

80. Porém, o Tribunal de Justiça reconheceu igualmente que um certo de grau de incerteza quanto ao sentido e ao âmbito de uma norma jurídica comunitária pode ser-lhe inerente. Ao apreciar a compatibilidade desta disposição com o princípio da segurança jurídica, é, pois, necessário que esta apreciação se limite à questão de saber se o acto jurídico em causa sofre de uma ambiguidade tal que impeça que os destinatários da medida ultrapassem, com um grau suficiente de certeza, as suas eventuais dúvidas quanto ao âmbito ou ao sentido da regulamentação impugnada [32].

81. A primeira censura da República da Áustria refere-se ao facto de na versão original em língua alemã do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2327/2003 não resultar inteiramente claro se os veículos pesados de mercadorias que utilizam 8 pontos estavam sujeitos ao regime de pontos ou se a sua utilização estava proibida para o transporte de mercadorias na Áustria. Apesar de esta versão linguística revelar efectivamente alguma ambiguidade, como foi reconhecido pelas instituições recorridas, as demais versões linguísticas eram absolutamente claras nesta matéria. Estas instituições invocam com acerto a jurisprudência do Tribunal de Justiça, nos termos da qual a necessidade de uma aplicação e, por conseguinte, de uma interpretação uniformes de um acto comunitário exclui que ele seja considerado isoladamente numa das suas versões, antes se exigindo que seja interpretado em função quer da vontade efectiva do seu autor quer do fim por ele pretendido, com base, nomeadamente, nas versões em todas as línguas [33]. Ao que acresce que a versão em língua alemã foi alvo de uma rectificação formal, pelo que já por esta simples razão não pode subsistir qualquer dúvida quanto ao facto de os veículos que utilizam 8 pontos poderem ser utilizados no trânsito na Áustria e estarem sujeitos ao regime transitório de pontos.

82. A segunda censura da República da Áustria respeita à não definição do conceito de «veículos altamente especializados de elevado custo e com um longo tempo de vida do ponto de vista económico», utilizado no artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do regulamento. A este respeito, pode-se remeter para a observação do Tribunal de Justiça de que um certo de grau de incerteza pode ser inerente a qualquer disposição legal. Efectivamente, uma vez que é impossível prever todas as possíveis situações factuais às quais determinada norma se poderá aplicar e de modo a assegurar uma certa flexibilidade na sua aplicação, um órgão legislativo deve necessariamente utilizar uma terminologia que não seja demasiado exclusiva. Seja como for, creio que a expressão em causa é, pelo contrário, bastante precisa, tendo-se em mente o facto de que contém três critérios

32 — V. acórdão Bélgica/Comissão, já referido na nota 30 *supra*, n.º 31.

33 — V. acórdãos de 12 de Novembro de 1969, Stauder (29/69, Colect. 1969-1970, p. 157, n.º 3); de 7 de Julho de 1988, Moksel (55/87, Colect., p. 3845, n.º 15); e EMU Tabac e o., já referido na nota 28 *supra*, n.º 36.

para se distinguir a categoria dos veículos em questão dos demais veículos.

83. O terceiro problema identificado pela República da Áustria no âmbito deste fundamento respeita ao facto de, não tendo sido imposta a obrigação de ter consigo os documentos, ser impossível controlar o cumprimento das disposições do regime de pontos. Na sistemática do Regulamento n.º 2327/2003, o artigo 3.º, n.º 4, atribui à Comissão, em conformidade com o procedimento previsto no n.º 2 do artigo 5.º, poderes para adoptar outras medidas relativas aos procedimentos aplicáveis ao regime transitório de pontos e à distribuição destes, bem como a quaisquer questões técnicas relacionadas com a aplicação do artigo 3.º Uma vez que a Comissão refere estar impossibilitada de adoptar outras medidas enquanto a República da Áustria se recusar a executar o regulamento e que esta última refere não o poder executar na falta dessas medidas, a questão do controlo do cumprimento das disposições do regulamento revela-se em grande medida teórica. Em todo o caso, dado que o próprio regulamento prevê a adopção das medidas necessárias, o facto de tal não se ter verificado, por qualquer razão, não pode constituir um fundamento para a anulação do regulamento.

84. O quarto elemento de imprecisão indicado pela República da Áustria consiste no facto de a delegação de poderes legislativos na Comissão através do artigo 3.º, n.º 4, do regulamento permitir que esta última amplie o âmbito *ratione materiae* do regulamento. Porém, nos termos da redacção desta disposição, reproduzida no número precedente, estes poderes restringem-se aos procedimentos, à distribuição dos pontos e às questões técnicas. Portanto, o alcance dos poderes legislativos que foram delegados na Comissão está adequadamente delimitado e não há qualquer razão para presumir que as disposições referentes a estas matérias poderão ampliar o âmbito *ratione materiae* do regulamento.

85. Por conseguinte, também não colhe o quarto fundamento de anulação.

VIII — As despesas

86. Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Parlamento Europeu e o Conselho requerido a condenação da República da Áustria nas despesas e tendo esta última sido vencida, há que condená-la nas despesas. Nos termos do artigo 69.º, n.º 4, a Comissão, que interveio em apoio dos pedidos do Parlamento Europeu e do Conselho, deve suportar as suas próprias despesas.

IX — Conclusão

87. Com base nas precedentes considerações, proponho que o Tribunal de Justiça:

«— julgue admissível o recurso interposto pela República da Áustria;

— julgue improcedente o recurso, negando-lhe provimento;

— condene a Áustria no pagamento das despesas;

— condene a Comissão nas suas próprias despesas.»