FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 15. november 2001 [1]

1. I denne sag har Kongeriget Nederlandene i medfør af artikel 230 EF anlagt sag med påstand om annullation af nr. 3 i bilaget til direktiv 1999/51/EF [2] (herefter »den anfægtede bestemmelse«), hvori det bestemmes, at Republikken Østrig og Kongeriget Sverige indtil den 31. december 2002 fortsat må begrænse anvendelsen af cadmium ud over de begrænsninger fastsat i nr. 24 i bilag I til Rådets direktiv 76/769/EØF af 27. juli 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater [3].

2. Det centrale juridiske spørgsmål er, hvorvidt den anfægtede bestemmelse blev vedtaget på det korrekte retsgrundlag. I den sammenhæng skal det vurderes, om den anfægtede bestemmelse kan anses for at være en ændring, der er påkrævet for at tilpasse bilag I til direktiv 76/769 til den tekniske udvikling.

Relevante retsforskrifter

3. Direktiv 76/769 fastsætter regler, der begrænser markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater. Ifølge direktivets artikel 1, stk. 1, finder det anvendelse på de stoffer og præparater, der fremgår af listen i bilag I til direktivet [4]. I artikel 2 bestemmes følgende:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de farlige stoffer og præparater, der er angivet i bilaget, kun markedsføres eller anvendes under de vilkår, der er fastsat heri.

[...]«

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Kommissionens direktiv af 26.5.1999 om femte tilpasning til den tekniske udvikling af bilag I til Rådets direktiv 76/769/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater (tin, pentachlorphenol og cadmium) (EFT L 142, s. 22).

3 — EFT L 262, s. 201.

4 — Der var oprindeligt kun ét bilag til direktiv 76/769. Dette bilag blev imidlertid omdøbt til »Bilag I« efter ændringen heraf ved Rådets direktiv 83/478/EØF af 19.9.1983 om femte tilpasning af direktiv 76/769 (EFT L 263, s. 33).

4. Artikel 2a, som blev indsat ved direktiv 89/678/EØF [5], har følgende ordlyd:

»De ændringer, der er nødvendige for tilpasning af bilagene til den tekniske udvikling, og som vedrører stoffer og præparater, der allerede er omfattet af [...] direktiv [76/769], vedtages efter fremgangsmåden i artikel [29] i direktiv 67/548/EØF [6], som senest ændret ved direktiv [92/32/EØF] [7].«

5. Den fremgangsmåde, der er fastlagt i artikel 29 i direktiv 67/548, som ændret, følger det system, som fremgår af Rådets afgørelse 87/373/EØF af 13. juli 1987 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen [8]. I overensstemmelse med denne afgørelse er det i artikel 29 fastsat, at Kommissionen bistås af et udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand. Kommissionen forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes, og vedtager disse, når de er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse. Når de påtænkte foranstaltninger ikke er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, eller hvis der ikke er afgivet nogen udtalelse, forelægger Kommissionen Rådet et forslag, der herefter træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

6. Direktiv 76/769 er blevet ændret flere gange. Et vist antal farlige stoffer og præparater er blevet tilføjet til bilag I [9], og der er fastsat yderligere begrænsninger i anvendelsen af stoffer og præparater, der omfattes af bilaget [10].

7. Ved direktiv 91/338/EØF [11] medtog fællesskabslovgiver cadmium i anvendelsesområdet for direktiv 76/769, idet der blev tilføjet et nyt nr. 24 i bilag I. I nr. 24 forbydes anvendelsen — for så vidt angår en række udtrykkeligt opregnede produkter — af cadmium som farvestof (punkt 1) til stabilisering af færdigvarer fremstillet af vinylchloridpolymerer og copolymerer (PVC, punkt 2) og til overfladebehandling (cadmiering) af metalprodukter eller bestanddele af produkter (punkt 3). Således bestemmes det eksempelvis i nr. 24, punkt 2.1, at cadmium ikke er tilladt til stabilisering af kontor- og skoleartikler fremstillet af PVC.

5 — Rådets direktiv af 21.12.1989 om ændring af direktiv 76/769 (EFT L 398, s. 24).

6 — Rådets direktiv af 27.6.1967 om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer (EFT 1967 I, s. 211).

7 — Rådets direktiv af 30.4.1992 om syvende ændring af direktiv 67/548 (EFT L 154, s. 1).

8 — EFT L 197, s. 33.

9 — Jf. f.eks. Rådets direktiv 89/677/EØF af 21.12.1989 om ottende ændring af direktiv 76/769 (EFT L 398, s. 19).

10 — Jf. f.eks. Kommissionens direktiv 97/64/EF af 10.11.1997 om fjerde tilpasning til den tekniske udvikling af bilag I til Kommissionens direktiv 76/769 (EFT L 315, s. 13).

11 — Rådets direktiv af 18.6.1991 om tiende ændring af direktiv 76/769 (EFT L 186, s. 59).

8. Artikel 2 i direktiv 91/338 har følgende ordlyd:

»Som følge af udviklingen med hensyn til viden og teknikker for så vidt angår mindre farlige erstatningsstoffer for cadmium og cadmiumforbindelser tager Kommissionen i samråd med medlemsstaterne situationen op til fornyet vurdering efter fremgangsmåden i artikel 2a i direktiv 76/769/EØF, første gang inden for en frist på tre år fra den i artikel 3, stk. 1, nævnte dato og derefter med regelmæssige mellemrum.«

9. I henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/338 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft senest den 31. december 1992.

10. Republikken Østrig og Kongeriget Sverige blev medlemmer af Den Europæiske Union den 1. januar 1995. I tiltrædelsesakten[12] er der fastsat overgangsordninger vedrørende anvendelsen og markedsføringen af cadmium i de pågældende medlemsstater. Artikel 69, stk. 1, bestemmer, at i en periode på fire år fra tiltrædelsesdatoen finder de i bilag VIII nævnte bestemmelser ikke anvendelse på Republikken Østrig i overensstemmelse med dette bilag og med forbehold af betingelserne deri. Artikel 112, stk. 1, indrømmer med en tilsvarende formulering Kongeriget Sverige en undtagelse fra bestemmelserne i bilag XII til akten.

11. Bilag VIII til tiltrædelsesakten — vedrørende Republikken Østrig — nævner punkt 2.1 i bilaget til direktiv 91/338 vedrørende anvendelsen af cadmium som stabilisator i produkter fremstillet af PVC. Dette bilag indføjede punkt 2.1 i nr. 24 i bilag I til direktiv 76/769.

12. Bilag XII til tiltrædelsesakten — vedrørende Kongeriget Sverige — nævner direktiv 91/338 og bestemmer: »Sverige skal dog i hele overgangsperioden med hensyn til porcelæn og keramiske varer, herunder keramiske fliser, opretholde den frie omsætning i henhold til dets gældende bestemmelser om undtagelse fra forbuddet mod anvendelse af cadmium til overfladebehandling eller som stabilisator eller som farvestof.«

13. Tiltrædelsesaktens artikel 69, stk. 2, og artikel 112, stk. 2, der vedrører Repub-

12 — Akt vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, som ændret ved Rådets afgørelse 95/1/EF, Euratom, EKSF af 1.1.1995 om tilpasning af retsakterne vedrørende medlemsstaters tiltrædelse af Den Europæiske Union (EFT L 1, s. 1).

likken Østrig og Kongeriget Sverige, bestemmer:

»I overensstemmelse med EF-procedurerne skal de i stk. 1 omhandlede bestemmelser tages op til revision inden for [denne periode].

Med forbehold af resultatet af denne revision finder gældende fællesskabsret ved [denne periodes] udløb anvendelse på de nye medlemsstater på samme betingelser som i de nuværende medlemsstater.«

14. Den 26. maj 1999 vedtog Kommissionen direktiv 1999/51 [13]. Direktiv 1999/51 blev vedtaget med hjemmel i artikel 2a i direktiv 76/769 [14] i overensstemmelse med den udvalgsprocedure, der er fastsat i artikel 29 i direktiv 67/548 som ændret.

15. Det hedder i første betragtning til direktiv 1999/51, at »i akten om Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse [...], særlig henholdsvis artikel 69, 84 og 112, er det fastlagt, at i en periode på fire år fra den 1. januar 1995 finder en række bestemmelser i bilag I til direktiv 76/769/EØF ikke anvendelse på Østrig [...] og Sverige, og de skal tages op til revision i overensstemmelse med procedurerne i EF-traktaten«.

16. I femte betragtning hedder det, at »Rådets resolution af 25. januar 1988 [15] opfordrer til en overordnet strategi for bekæmpelse af forurening af miljøet med cadmium, herunder foranstaltninger, der begrænser anvendelsen af cadmium og tilskynder til udvikling af alternativer eller erstatninger; at farerne ved cadmium vurderes under Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 [16], og Kommissionen vil på ny se på begrænsningerne for cadmium i lyset af resultaterne; som midlertidig foranstaltning bør Østrig og Sverige, der anvender videregående begrænsninger, kunne opretholde disse«.

17. I overensstemmelse med disse betragtninger blev der ved nr. 3 i bilaget til direktiv 1999/51 — den af Kongeriget Nederlandene anfægtede bestemmelse — i nr. 24 tilføjet et afsnit med følgende ordlyd:

»Østrig og Sverige, der allerede anvender begrænsninger for cadmium, som går

13 — Jf. fodnote 2.
14 — Jf. punkt 4.

15 — EFT C 30, s. 1.
16 — Forordning af 23.3.1993 om vurdering af og kontrol med risikoen ved eksisterende stoffer (EFT L 84, s. 1).

videre end dem, der er foreskrevet i afsnit 1, 2 og 3, må fortsætte med at anvende disse begrænsninger indtil den 31. december 2002. Kommissionen vil inden da tage bestemmelserne om cadmium i bilag I til direktiv 76/769/EØF op til fornyet overvejelse på baggrund af resultaterne fra risikovurderinger for cadmium og udviklingen med hensyn til viden og teknik for så vidt angår erstatningsstoffer for cadmium.«

18. Som det klart fremgår af ordlyden, ændrer det nye afsnit 4 ikke det materielle indhold af de bestemmelser vedrørende anvendelsen af cadmium, der er fastsat i nr. 24, punkt 1-3 i bilag I til direktiv 76/769. Retsvirkningen heraf var at forlænge — indtil udgangen af 2002 — gyldigheden af de undtagelser, der blev indrømmet Republikken Østrig og Kongeriget Sverige ved tiltrædelsesakten, således at disse medlemsstater fortsat kunne anvende begrænsninger for anvendelsen af cadmium, der går videre end dem, som er fastsat i nr. 24, punkt 1-3.

19. I henhold til artikel 3 trådte direktiv 1999/51 i kraft den 25. juni 1999.

Sagens faktiske og retlige omstændigheder

20. Inden jeg går i gang med at undersøge de i sagen fremsatte klagepunkter og anbringender, finder jeg det hensigtsmæssigt kort at gennemgå baggrunden for vedtagelsen af direktiv 1999/51.

21. Lad mig minde om, at Republikken Østrig og Kongeriget Sverige på grundlag af tiltrædelsesakten i en periode på fem år måtte fravige de i direktiv 76/769 fastsatte fællesskabsbestemmelser vedrørende anvendelsen og markedsføringen af cadmium. I lyset af disse fravigelser besluttede Kommissionen i overensstemmelse med artikel 2 i direktiv 91/338[17] at vurdere, hvorvidt anvendelsen og markedsføringen af dette stof skulle begrænses i større omfang end fastsat i nr. 24 i bilag I til direktiv 76/769, og at udarbejde detaljerede udkast med henblik på at ændre disse bestemmelser.

22. I den sammenhæng definerede Kommissionen i henhold til forordning nr. 793/93[18] i 1997[19] cadmium som »et stof, der i første række kræver opmærksomhed«, og pålagde Kongeriget Belgien at foretage en risikovurdering af stoffets anvendelse. Ifølge det for Domstolen oplyste er denne vurdering endnu ikke blevet afsluttet. I september 1998 afgav et konsulentfirma en rapport om de risici, der er forbundet med brugen af cadmium (herefter »Atkins-rapporten«). Sagens parter er

17 — Jf. punkt 8.

18 — Jf. fodnote 16.

19 — Kommissionens forordning (EF) nr. 143/97 af 27.1.1997 vedrørende den tredje liste over prioriterede stoffer i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 (EFT L 25, s. 13).

enige om, at rapporten bekræfter synspunktet om, at brugen af cadmium bør begrænses i endnu større omfang end fastsat i direktiv 76/769. Der lader imidlertid også til at være enighed om, at Atkinsrapporten ikke er egnet til at danne grundlag for nye fællesskabsforanstaltninger på området, idet rapporten har en begrænset rækkevidde og dens resultater ikke er tilstrækkeligt endelige og fuldstændige. Derudover afholdt Det Videnskabelige og Tekniske Udvalg, som rådgiver Kommissionen i denne sammenhæng, sig fra at tage endelig stilling til rapportens konklusioner.

23. I 1998 forelagde Kommissionen to forslag til ændring af nr. 24 i bilag I til direktiv 76/769[20] for arbejdsgruppen vedrørende begrænsninger af markedsføring og anvendelse af farlige stoffer og præparater (herefter »arbejdsgruppen«). Disse forslag lagde især op til vedtagelsen af nye begrænsninger i anvendelsen af cadmium som farvestof i visse produkter som eksempelvis polyamid. Da Kommissionen imidlertid fandt, at resultaterne af den igangværende risikovurdering ikke var tilstrækkeligt endelige, vedtog Kommissionen ikke forslagene. Den forelagde i stedet et tredje forslag for arbejdsgruppen[21]. Forslaget lagde ikke op til nye begrænsninger i anvendelsen af cadmium, men fastsatte i realiteten en forlængelse indtil den 31. december 2002 af den fravigelse, der var blevet indrømmet Republikken Østrig og Kongeriget Sverige i tiltrædelsesakten. Forslaget blev med visse ændringer, der blev foretaget for at imødekomme indsigelser, som var blevet rejst af Kongeriget Nederlandene, forelagt udvalget til høring i henhold til artikel 29 i direktiv 67/548, som ændret. Mens Kongeriget Belgiens, Kongeriget Danmarks og Kongeriget Nederlandenes repræsentanter stemte imod, stemte flertallet i udvalget for forslaget. I henhold til artikel 29 i direktiv 67/548 blev forslaget herefter vedtaget af Kommissionen som direktiv 1999/51.

Annullationssøgsmålet

24. Kongeriget Nederlandene har anfægtet gyldigheden af nr. 3 i bilaget til direktiv 1999/51, der tilføjede afsnit 4 til nr. 24 i bilag I til direktiv 76/769. Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse. Kongeriget Sverige har interveneret til fordel for Kommissionen. Under retsmødet afgav Kongeriget Nederlandene og Kommissionen mundtlige indlæg.

25. Kongeriget Nederlandene har gjort fire anbringender gældende til støtte for påstanden. Anbringenderne er i stævningen gjort gældende på følgende måde. For det første

20 — Vedlagt som bilag til stævningen.
21 — Vedlagt som bilag til stævningen.

har Kommissionen overskredet sine beføjelser ved at udstede den anfægtede bestemmelse med hjemmel i artikel 2a i direktiv 76/769. For det andet er bestemmelsen i strid med de materielle bestemmelser i samme direktiv, da den medfører, at nr. 24 i bilag I til direktivet indeholder en udtømmende harmonisering af de mulige anvendelser af cadmium. For det tredje er den anfægtede bestemmelse i strid med retssikkerhedsprincippet. For det fjerde opfylder den ikke begrundelseskravene i henhold til artikel 253 EF.

26. Under retsmødet lagde den nederlandske regering mest vægt på det andet anbringende. Men som den nederlandske regering også medgav under retsmødet er det hensigtsmæssigt, at Domstolen behandler anbringenderne i den rækkefølge, der er gjort gældende i stævningen.

Det første anbringende: Forkert retsgrundlag

27. Kongeriget Nederlandene har i det væsentlige anført to argumenter til støtte for dets anbringende om, at Kommissionen har overskredet sine beføjelser. For det første har det gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse ikke kan betragtes som en nødvendig ændring for at tilpasse bilag I til direktiv 76/769 til den tekniske udvikling i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 2a. For det andet har den nederlandske regering gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse berører de centrale aspekter i reguleringen af anvendelsen af cadmium. Bestemmelsen går derfor ifølge Kongeriget Nederlandene videre end, hvad der kan fastsættes i henhold til en bestemmelse — såsom artikel 2a — der bemyndiger Kommissionen til at fastsætte regler i samarbejde med et udvalg efter en fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 29 i direktiv 67/548 som ændret. Fællesskabslovgiver skulle derfor af de anførte grunde have vedtaget den anfægtede bestemmelse med hjemmel i artikel 95 EF.

Første argument

28. Den nederlandske regering minder om, at i henhold til artikel 2a er Kommissionen bemyndiget til i henhold til den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 29 i direktiv 67/548, at vedtage de ændringer, der er nødvendige for at tilpasse bilag I til direktiv 76/769 til den tekniske udvikling med hensyn til stoffer og præparater, der allerede er omfattet af bilaget. Ifølge regeringen er det denne bestemmelses væsentligste formål at give fællesskabsinstitutionerne mulighed for, når der konstateres en skade for mennesker og miljøet, og navnlig i tilfælde, hvor der konstateres alvorlige konsekvenser for folkesundheden, at reagere øjeblikkeligt ved at begrænse den aktuelle anvendelse af farlige stoffer og præparater. For så vidt angår cadmium

derimod har den nederlandske regering gjort gældende, at artikel 2a skal fortolkes i lyset af direktiv 91/338. Det følger af artikel 2[22] og tredje betragtning til direktivet[23], at de ændringer, der tilsigter at tilpasse bilag I til den tekniske udvikling i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2a, skal forstås som ændringer, der er nødvendiggjort af navnlig udviklingen med hensyn til viden og teknik angående erstatningsstoffer for cadmium.

29. Ifølge den nederlandske regering følger det heraf, at den anfægtede bestemmelse ikke kan betragtes som en ændring, der er nødvendig for at tilpasse nr. 24 i bilag I til den tekniske udvikling i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2a. Dels er den anfægtede bestemmelse ikke støttet på udviklingen med hensyn til viden og teknik angående erstatningsstoffer for cadmium, som det klart fremgår af femte betragtning til direktiv 1999/51[24], idet vurderingen af risikoen for miljø og menneskers sundhed ved anvendelsen af cadmium endnu ikke var afsluttet, da Kommissionen udstedte den anfægtede bestemmelse. Dels skal udviklingen med hensyn til viden og teknik angående erstatningsstoffer for cadmium i sagens natur berøre alle medlemsstater på samme måde. Den anfægtede bestemmelse har imidlertid skabt en særlig ordning for Republikken Østrig og Kongeriget Sverige.

30. Derudover gør den nederlandske regering gældende, at den anfægtede bestemmelse i det væsentlige har til formål at forebygge de praktiske vanskeligheder, der ville være opstået i Republikken Østrig og Kongeriget Sverige, hvis disse to medlemsstater efter udløbet af undtagelserne i tiltrædelsesaktens artikel 69 og 112 havde været forpligtet til at ændre deres lovgivning kort tid inden indførelsen af nye fællesskabsbegrænsninger for anvendelsen af cadmium. Under disse omstændigheder må den anfægtede bestemmelse betragtes som en ændring af bilag I til direktiv 76/769, der foregriber en fremtidig tilpasning af dette bilag til den tekniske udvikling i artikel 2a's forstand.

31. Endelig har den nederlandske regering anført, at visse medlemsstaters lovgivninger, herunder den nederlandske, indeholder begrænsninger for anvendelsen af cadmium, som er mere vidtgående end de i nr. 24 i bilag I til direktiv 76/769 fastsatte. Disse medlemsstater befinder sig i en situation, som kan sammenlignes med Republikken Østrigs og Kongeriget Sveriges, og Kommissionen burde derfor under alle omstændigheder også have indrømmet disse medlemsstater de samme undtagelser.

32. Kommissionen har bestridt disse argumenter.

33. Ifølge Kommissionens opfattelse har den beføjelse til i overensstemmelse med udvalgsproceduren at vedtage mindre ændringer *(modifications mineures)* i bilag I til direktiv 76/769. I modsætning til det af den nederlandske regering anførte,

22 — Jf. henvisningen i punkt 8.

23 — Tredje betragtning har følgende ordlyd: »Viden og teknikker vedrørende erstatninger ændrer sig, og situationen bør derfor tages op til fornyet systematisk vurdering på grundlag af resultaterne af de videnskabelige og tekniske undersøgelser, der er omhandlet i [Rådets resolution af 25.1.1988, EFT C 30, s. 1].«

24 — Jf. henvisningen i punkt 16.

må Kommissionen også udøve denne kompetence, når der ikke findes endelige og fuldstændige videnskabelige undersøgelser om de risici, der er forbundet med cadmium og muligheden for at erstatte dette med andre stoffer. Kommissionen har med vedtagelsen af den anfægtede bestemmelse taget hensyn til de foreløbige resultater af den igangværende risikovurdering af cadmium, der tydede på, at der var behov for yderligere begrænsninger i brugen heraf, og til den omstændighed, at der snart ville blive fremlagt et lovforslag herom. Det kan således ikke gøres gældende, at den anfægtede bestemmelse ikke er støttet på »udvikling i viden og teknik« og derfor ikke er en tilpasning til den tekniske udvikling i artikel 2a's forstand.

34. Kommissionen har desuden gjort gældende, at det ville have været i strid med Republikken Østrigs og Kongeriget Sveriges berettigede forventninger samt med princippet om god forvaltning (*les principes de bonne gestion*) ikke at vedtage den anfægtede bestemmelse: Havde dette været tilfældet, ville de pågældende medlemsstater — som følge af udløbet af overgangsordningen i henhold til tiltrædelsesakten af 31. december 1998 — have været forpligtet til at ophæve begrænsningerne i deres lovgivninger, selv om lignende begrænsninger med stor sandsynlighed ville blive indført kort tid efter på fællesskabsplan. Henset hertil kan det ikke bebrejdes Kommissionen, at den har udstedt den anfægtede bestemmelse i henhold til den fleksible udvalgsprocedure i artikel 2a.

35. Endelig har Kommissionen gjort gældende, at under disse omstændigheder var en særlig ordning for Republikken Østrig og Kongeriget Sverige, der svarede til den, der er fastsat i tiltrædelsesaktens overgangsbestemmelser, berettiget. Ordningen afspejler blot den omstændighed, at Republikken Østrig og Kongeriget Sverige er forud for udviklingen på området for forebyggelse af den sundhedsrisiko, der er forbundet med cadmium, og at de strenge regler for brugen af cadmium i disse medlemsstaters lovgivninger efter al sandsynlighed ville blive vedtaget på fællesskabsplan i nær fremtid [25].

36. Den svenske regering har i det væsentlige fremført de samme argumenter som Kommissionen.

37. Som det klart fremgår af de fremsatte argumenter, er det afgørende spørgsmål, om en bestemmelse, der tillader visse medlemsstater at fravige de bestemmelser, der er fastsat i direktiv 76/769, idet der kan opretholdes strengere regler vedrørende anvendelsen og markedsføringen af et af de stoffer, der er omfattet af bilaget, kan betragtes som en ændring, der er nødvendig for at tilpasse bilaget til den tekniske udvikling i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2a.

25 — Kommissionen henviser i den forbindelse til »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — Revisionsklausul — Miljø- og sundhedsstandarder fire år efter Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse af Den Europæiske Union«, KOM(1998) 754 endelig udg., hvor det på s. 11 er anført, at »The plan is to adopt a Commission Directive that will provide new restrictions on the marketing and use of [...] cadmium and thereby deal with the new Member States' issues«.

38. En fortolkning af ordlyden af og formålet med artikel 2a fører efter min opfattelse uundgåeligt til, at dette spørgsmål må besvares benægtende.

39. For det første vil jeg minde om, at artikel 2a giver Kommissionen beføjelse til at vedtage »ændringer der er nødvendige for tilpasning af [bilag I] til den tekniske udvikling«. Efter min vurdering står det klart, at en bestemmelse ikke kan betragtes som en *tilpasning* af bilag I til *den tekniske udvikling*, medmindre den medfører en væsentlig ændring af de regler om anvendelsen og markedsføringen af farlige stoffer og præparater, der er anført i bilag I. Den anfægtede bestemmelse ændrer imidlertid på ingen måde de materielle regler, der begrænser anvendelsen og markedsføringen af cadmium, og som er fastsat i punkt 1-3 i nr. 24 i bilag I. Det er alene af denne grund vanskeligt at acceptere Kommissionens anbringende om, at den anfægtede bestemmelse omfattes af dens beføjelser i henhold til artikel 2a.

40. For det andet bør begrebet »tilpasning til den tekniske udvikling«, som den nederlandske regering har fremhævet, fortolkes i lyset af formålet med artikel 2a, som blev indført ved direktiv 89/678. Det hedder i første betragtning:

»Mennesket og miljøet udsættes til stadighed for nye farer, der skyldes anvendelsen af kemiske produkter; når det konstateres, at der er opstået skade, og navnlig når der iagttages tilfælde, der indebærer konsekvenser for menneskets sundhed, må der omgående på fællesskabsplan indføres forbud mod eller begrænsning i markedsføringen og anvendelsen af visse farlige stoffer og præparater.«

41. Det hedder i tredje betragtning:

»[D]en tekniske udvikling nødvendiggør en hurtig tilpasning af forskrifterne i bilaget til direktiv 76/769/EØF [...]«

42. På grundlag af disse betragtninger forekommer det klart, at det væsentligste formål med artikel 2a er at give fællesskabsmyndighederne mulighed for at tilpasse bilag I ved at begrænse markedsføringen eller anvendelsen af visse farlige stoffer og præparater på fællesskabsplan og ved hjælp af udvalgsproceduren at gøre dette på en nemmere og hurtigere måde, end hvis begrænsningerne skulle vedtages på grundlag af artikel 95 EF. Den anfægtede bestemmelse indførte imidlertid ikke nogen nye begrænsninger i markedsføringen eller anvendelsen af cadmium på fællesskabsplan. Tværtimod indrømmer bestemmelsen Republikken Østrig og Kongeriget Sverige en undtagelse, der giver mulighed for på nationalt plan at opretholde eksiste-

rende begrænsninger for markedsføringen og anvendelsen af cadmium. Det er derfor også af denne grund vanskeligt at acceptere de argumenter, Kommissionen har gjort gældende i den foreliggende sag.

43. Den nederlandske regering har endvidere gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse er retsstridig, idet den ikke blev støttet på den tekniske udvikling på området for erstatningsstoffer for cadmium.

44. Dette argument hviler efter min opfattelse på en uberettiget restriktiv fortolkning af artikel 2a. Præamblen i direktiv 89/678 henviser til situationer, hvor »der er opstået skade« (første betragtning), og hvor der er sket en »teknisk udvikling« (tredje betragtning). Derfor har fællesskabslovgiver ikke alene tilsigtet at give Kommissionen beføjelse til at handle med hjemmel i artikel 2a, når viden på området for erstatninger har udviklet sig i en sådan grad, at nye begrænsninger af anvendelsen af farlige stoffer forekommer begrundet, men også når videnskabelig forskning viser, at stoffer, der er omfattet af bilag I, udgør en større fare for miljøet og folkesundheden, end det tidligere blev antaget, og at nye begrænsninger derfor er påkrævede.

45. Det må dog efter min vurdering accepteres, at Kommissionen ikke kan udøve sin beføjelse i henhold til artikel 2a, medmindre de vedtagne foranstaltninger har en videnskabelig begrundelse — enten på området for erstatningsstoffer eller i forskning, der viser, at stoffer, der er omfattet af bilag I, udgør en ny fare for sundheden eller miljøet. Som Kommissionen selv har anført i sine skriftlige indlæg, bliver der ikke vedtaget foranstaltninger i medfør af artikel 2a, og denne vedtagelse er sædvanligvis heller ikke mulig, når der ikke foreligger endelige og fuldstændige videnskabelige resultater. Det er måske muligt — og her er jeg igen uenig med den nederlandske regering — at forestille sig situationer, hvor det ville være hensigtsmæssigt for Kommissionen at handle i mangel af endelige videnskabelige resultater. Artikel 2a's væsentligste formål, dvs. beskyttelse af miljøet og folkesundheden mod risikoen for farlige stoffer og præparater, ville kunne blive bragt i fare, hvis det helt var udelukket for Kommissionen at handle, f.eks. hvis foreløbige videnskabelige resultater viste en tæt sammenhæng mellem en almindelig form for kræft og anvendelsen af cadmium i visse produkter. Kommissionens beføjelse til at handle på grundlag af foreløbige resultater kan dog ikke være ubegrænset. En sådan handling kan efter min vurdering være begrundet, når de foreløbige resultater viser, at der er et tvingende behov for, at der handles hurtigt på fællesskabsplan.

46. I den foreliggende sag er der enighed om, at den anfægtede bestemmelse ikke er baseret på endelige og fuldstændige videnskabelige resultater. På tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 1999/51 havde de belgiske myndigheder endnu ikke afsluttet

den vurdering af risikoen, som de i henhold til forordning nr. 143/97[26] havde fået til opgave at foretage, og Det Tekniske og Videnskabelige Udvalg havde heller ikke afgivet en endelig udtalelse om dette spørgsmål[27]. Der er derudover intet, der tyder på, at de foreløbige resultater, som Kommissionen henviste til — herunder Atkins-rapporten[28] — havde vist et tvingende behov for, at der blev handlet hurtigt på fællesskabsplan. Kommissionen har, som den også har gjort gældende for Domstolen, stedse indtaget det standpunkt, at der ikke kunne vedtages nye fællesskabsbegrænsninger for anvendelsen og markedsføringen af cadmium, inden de belgiske myndigheder havde afsluttet den risikovurdering, der skulle foretages.

47. Den anfægtede bestemmelse kan af disse grunde efter min opfattelse ikke betragtes som en tilpasning af bilag I til den tekniske udvikling i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2a i direktiv 76/769.

48. Dette underbygges af den omstændighed, at Kommissionen i det tredje forslag til direktiv 1999/51 har udtalt:[29] »Det er GD III's opfattelse, at [...] der ikke på nuværende tidspunkt er grund til at tilpasse cadmium-bestemmelserne til den tekniske udvikling. Det nye forslag [forslag til direktiv til ændring af bilag I til direktiv 76/769] foreslår derfor alene den ændring at forlænge Kongeriget Sveriges og Republikken Østrigs fravigelser for cadmium.« Selv om denne udtalelse, der findes i direktivforslaget, ikke er afgørende, mener jeg alligevel, at den må tillægges en vis vægt. Udtalelsen bekræfter, som den nederlandske regering også har gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse i det væsentlige er en bestemmelse, som *foregriber* en tilpasning af bilag I til direktiv 76/769 til den tekniske udvikling i artikel 2a's forstand.

49. Denne konklusion berøres ikke af Kommissionens anbringende om, at det ville have været i strid med Republikken Østrigs og Kongeriget Sveriges berettigede forventninger samt princippet om god forvaltning, hvis ikke Kommissionen havde vedtaget den anfægtede bestemmelse. Fællesskabslovgiver har i medfør af artikel 95 EF kompetence til at vedtage foranstaltninger på området for farlige stoffer og præparater. Foranstaltninger, der er egnede til at løse de problemer, der er skabt ved udløbet af den i tiltrædelsesaktens artikel 69 og 112 fastsatte overgangsordning, kunne være blevet vedtaget på denne måde.

50. Jeg bemærker i den sammenhæng, at fællesskabslovgiver i medfør af artikel 95 EF allerede har udstedt en række direktiver med henblik på at løse problemer, der skyldes den omstændighed, at gennemgangen af fællesskabslovgivning om farlige stoffer ikke kunne afsluttes inden den 31. december 1998, og at de forskellige fravigelser, der er indrømmet Republikken Østrig og Kongeriget Sverige i tiltrædelsesakten, derfor udløb, inden nye og stren-

26 — Jf. fodnote 19.
27 — Jf. punkt 22 ovenfor.
28 — Jf. punkt 23 ovenfor.
29 — Jf. punkt 23 ovenfor.

gere fællesskabsforanstaltninger på området for farlige stoffer blev vedtaget. Således forlængede Europa-Parlamentet og Rådet i medfør af artikel 95 EF ved direktiv 1999/33/EF[30] en fravigelse, der blev indrømmet Republikken Østrig og Kongeriget Sverige i tiltrædelsesakten, og som gav disse medlemsstater lov til indtil den 31. december 2000 at opretholde strengere regler end de i direktiv 67/548 om etikettering af farlige stoffer[31] fastsatte.

51. Af samtlige ovennævnte grunde foreslår jeg, at den nederlandske regerings første argument tages til følge, og at den anfægtede bestemmelse annulleres.

Andet argument og de øvrige anbringender

52. I lyset af den konklusion, jeg er kommet frem til i forbindelse med det første argument, der er fremsat som et led i det første anbringende, er der ikke behov for, at jeg udtaler mig om det andet argument eller om de øvrige anbringender, Kongeriget Nederlandene har fremført.

30 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 10.5.1999 om ændring af Rådets direktiv 67/548 for så vidt angår etikettering af visse farlige stoffer i Østrig og Sverige (EFT L 199, s. 57).

31 — Jf. fodnote 6.

De tidsmæssige virkninger af Domstolens dom

53. Den nederlandske regering har under retsmødet understreget, at den på ingen måde ønsker at bestride Republikken Østrigs og Kongeriget Sveriges ret til at opretholde begrænsninger for anvendelsen af cadmium, der går videre end de i direktiv 76/769 fastsatte, og regeringen har foreslået, at Domstolen, såfremt den anfægtede bestemmelse annulleres som følge af, at der er anvendt en forkert hjemmel, begrænser de tidsmæssige virkninger af denne annullation. Kommissionen har ikke udtalt sig om, hvorvidt den har indvendinger mod en sådan begrænsning.

54. Det fremgår af fast retspraksis, at Domstolen af retssikkerhedshensyn kan angive, hvilke virkninger af et annulleret direktiv der skal betragtes som bestående[32].

55. I den foreliggende sag vil en annullation af den anfægtede bestemmelse muligvis skabe alvorlig retsusikkerhed i Republikken Østrig og Kongeriget Sverige. Jeg er derfor enig med den nederlandske regering i, at Domstolen skal opretholde alle retsvirkninger af den anfægtede bestemmelse indtil vedtagelsen af nye fællesskabsforanstaltninger med rette hjemmel.

32 — Jf. dom af 20.10.1992, sag C-295/90 REV., Rådet mod Parlamentet m.fl., Sml. I, s. 5299.

56. Jeg vil gerne tilføje, at disse nye foranstaltninger naturligvis skal gælde for alle medlemsstater uden forskel; hvis fravigelser, som blev indrømmet visse »nye« medlemsstater, eksempelvis blev udvidet med henblik på at gøre det muligt for disse stater at opretholde strengere foranstaltninger, så burde den samme mulighed i princippet også gives til andre medlemsstater, der befinder sig i en tilsvarende situation. Forskellig behandling af medlemsstater er kun tilladt, såfremt der er gyldige grunde hertil. Selv om Kommissionens foranstaltning efter min opfattelse skal annulleres af formelle årsager, så vil udfaldet muligvis også imødegå Kongeriget Nederlandenes bekymringer om foranstaltningens materielle indhold.

Forslag til afgørelse

57. I lyset af ovenstående bemærkninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Nr. 3 i bilaget til Kommissionens direktiv 1999/51/EF af 26. maj 1999 om femte tilpasning til den tekniske udvikling af bilag I til Rådets direktiv 76/769/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater (tin, pentachlorphenol og cadmium) annulleres.

2) Retsvirkningerne af denne bestemmelse opretholdes indtil vedtagelsen af nye fællesskabsforanstaltninger med rette hjemmel.

3) Kommissionen tilpligtes at betale Kongeriget Nederlandenes sagsomkostninger.

4) Kongeriget Sverige bærer sine egne omkostninger.