CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS

presentate il 15 novembre 2001 [1]

1. Nella presente causa, il Regno dei Paesi Bassi ha proposto un ricorso ai sensi dell'art. 230 CE al fine di ottenere l'annullamento del punto 3 dell'Allegato della direttiva della Commissione 1999/51 [2] («la disposizione controversa»), il quale prevede che l'Austria e la Svezia possono continuare ad applicare — fino al 31 dicembre 2002 — restrizioni relative all'uso di cadmio più severe di quelle stabilite al punto 24 dell'allegato I della direttiva del Consiglio 27 luglio 1976, 76/769/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi [3].

2. La questione giuridica fondamentale consiste nel sapere se la disposizione controversa sia stata adottata ricorrendo al fondamento normativo appropriato. In tale contesto, la questione che si pone è se la disposizione controversa possa considerarsi una modifica necessaria al fine di adeguare al progresso tecnico l'allegato I della direttiva 76/769.

Le disposizioni legislative rilevanti

3. La direttiva 76/769 stabilisce regole che limitano l'immissione sul mercato e l'uso di talune sostanze e preparati pericolosi. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, la direttiva si applica alle sostanze e ai preparati elencati nell'allegato I [4]. L'art. 2 prevede, nella parte qui rilevante:

«Gli Stati membri prendono tutte le opportune disposizioni affinché le sostanze e i preparati pericolosi elencati in allegato possano essere immessi sul mercato od utilizzati soltanto alle condizioni ivi previste.

(...)».

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Direttiva della Commissione 26 maggio 1999, 1999/51/CE, che adegua per la quinta volta al progresso tecnico l'allegato I della direttiva del Consiglio 76/769/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (stagno, PCP e cadmio) (GU L 142, pag. 22).

3 — GU L 262, pag. 201.

4 — Originariamente, la direttiva 76/769 contemplava un unico allegato. Tuttavia, tale allegato è stato rinominato «allegato I» in seguito alla modifica apportata dalla direttiva del Consiglio 19 settembre 1983, 83/478/CEE recante quinta modifica della direttiva 76/769/CE (GU L 263, pag. 33).

4. L'art. 2 bis, inserito dalla direttiva 89/678 [5], stabilisce quanto segue:

«Le modifiche necessarie per adeguare gli allegati al progresso tecnico, per quanto riguarda le sostanze e i preparati pericolosi già inclusi nella [direttiva 76/769], vengono adottate conformemente alla procedura prevista all'articolo [29] della direttiva 67/548/CEE [6], modificata da ultimo dalla direttiva [92/32/CEE [7]]».

5. La procedura prevista dall'art. 29 della direttiva 67/548, come successivamente modificata, si adegua al sistema di cui alla decisione del Consiglio 13 luglio 1987, 87/373 CEE, che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione [8]. In conformità a tale decisione, l'art. 29 prevede che la Commissione è assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione. La Commissione sottopone al comitato una proposta delle misure da prendere e le adotta qualora siano conformi al parere del comitato. Se le misure previste non sono conformi al parere del comitato, o qualora questo non esprima pareri, la Commissione sottopone una proposta al Consiglio, il quale delibera a maggioranza qualificata.

6. La direttiva 76/769 è stata modificata in diverse occasioni. Alcune sostanze e preparati pericolosi sono stati aggiunti all'allegato I [9], e ulteriori restrizioni sono state imposte in materia d'uso di sostanze e preparati previsti da tale allegato [10].

7. Con la direttiva 91/338 [11], il legislatore comunitario ha incluso il cadmio nella direttiva 76/769, aggiungendo un nuovo punto 24 all'allegato I. Il punto 24 vieta, con riguardo ad alcuni prodotti specificamente menzionati, l'uso del cadmio per colorare prodotti finiti (sezione 1); per stabilizzare prodotti finiti fabbricati a partire da polimeri o copolimeri del cloruro di vinile (PVC, sezione 2); e per il trattamento di superficie (cadmiatura) dei prodotti metallici o delle loro componenti (sezione 3). Ad esempio, ai sensi del punto 24, sezione 2.1, il cadmio non può essere usato come stabilizzatore per articoli da ufficio o scolastici prodotti con PVC.

5 — Direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/678/CEE che modifica la direttiva 76/769/CEE (GU L 398, pag. 24).

6 — Direttiva del Consiglio 27 giugno 1967, 67/548/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose (GU 1967, n. B 196, pag. 1).

7 — Direttiva del Consiglio 30 aprile 1992, 92/32/CEE che modifica per la settima volta la direttiva 67/548/CEE (GU L 154, pag. 1).

8 — GU L 197, pag. 33.

9 — V., ad esempio, la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/677/CEE, che modifica per l'ottava volta la direttiva 76/769/CEE (GU L 398, pag. 19).

10 — V., ad esempio, la direttiva della Commissione 10 novembre 1997, 97/64/CE, che adegua per quarta volta al progresso tecnico l'allegato I della direttiva 76/769/CEE (GU L 315, pag. 13).

11 — Direttiva del Consiglio 18 giugno 1991, 91/338/CEE, recante decima modifica della direttiva 76/768/CEE (GU L 186, pag. 59).

8. L'art. 2 della direttiva 91/338 così stabilisce:

«Alla luce dell'evoluzione delle conoscenze e delle tecniche in materia di sostituti meno pericolosi del cadmio e dei suoi composti, la Commissione, in consultazione con gli Stati membri, riesamina la situazione per la prima volta entro tre anni a decorrere dalla data di cui all'articolo 3, paragrafo 1 e, in seguito ad intervalli regolari, conformemente alla procedura prevista all'articolo 2 bis della direttiva 76/769/CEE».

9. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 91/338, gli Stati membri dovevano emanare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 31 dicembre 1992.

10. L'Austria e la Svezia hanno aderito all'Unione europea il 1° gennaio 1995. L'Atto di adesione [12] contiene disposizioni transitorie relative all'uso e alla immissione sul mercato di cadmio in detti Stati. L'art. 69, n. 1, prevede che per un periodo di quattro anni dalla data di adesione, le disposizioni di cui all'allegato VIII di tale atto, conformemente a detto allegato e alle condizioni in esso stabilite, non si applicano all'Austria. L'art. 112, n. 1, concede alla Svezia, in termini identici, una deroga alle regole di cui all'allegato XII dell'Atto di adesione.

11. L'allegato VIII dell'Atto di adesione, applicabile all'Austria, menziona il punto 2.1 dell'allegato della direttiva 91/338, concernente l'uso del cadmio come stabilizzante per prodotti fabbricati a partire da PVC, che ha inserito la sezione 2.1 del punto 24 dell'allegato I della direttiva 76/769.

12. L'allegato XII dell'Atto di adesione — applicabile alla Svezia — menziona la direttiva 91/338 e prevede che «la Svezia, tuttavia, mantiene durante il periodo transitorio, per i prodotti di porcellana e ceramica, comprese le piastrelle di ceramica, la libera circolazione prevista dalla regolamentazione nazionale vigente relativa alle deroghe al divieto dell'uso del cadmio per trattamenti superficiali o come stabilizzante o colorante».

13. Gli artt. 69, n. 2, e 112, n. 2, dell'Atto di adesione prevedono, in relazione all'Austria e alla Svezia, quanto segue:

12 — Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Norvegia, della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti ai trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21), come modificato dalla decisione del Consiglio dell'Unione europea 1° gennaio 1995, 95/1/CE, Euratom, CECA recante adattamento degli Atti relativi all'adesione di nuovi Stati membri all'Unione europea (GU L 1, pag. 1).

«Le disposizioni di cui al paragrafo 1 sono soggette a revisione entro tale periodo, conformemente alle procedure comunitarie.

Senza pregiudizio del risultato della revisione, alla fine del periodo transitorio di cui al paragrafo 1, l'"acquis" comunitario si applicherà ai nuovi Stati membri alle stesse condizioni esistenti negli Stati membri attuali».

14. Il 26 maggio 1999, la Commissione ha adottato la direttiva 1999/51, che adegua al progresso tecnico, per la quinta volta, l'allegato I della direttiva 76/769 [13]. La direttiva 1999/51 è stata adottata sulla base dell'art. 2 bis della direttiva 76/769 [14], conformemente alla procedura di comitato di cui all'art. 29 della direttiva 67/548, come modificata.

15. Nel primo 'considerando' della direttiva 1999/51 si ricorda che «nell'ambito dell'Atto di adesione (...) in particolare agli articoli 69 (...) e 112 rispettivamente, è previsto che durante un periodo di quattro anni a decorrere dal 1° gennaio 1995 alcune disposizioni dell'allegato I della direttiva 76/769/CEE non si applicano all'Austria (...) e alla Svezia e che dovranno essere riesaminate in conformità con le procedure previste dal trattato CE».

16. Nel quinto 'considerando' si afferma che «la risoluzione del Consiglio del 25 gennaio 1988 [15] auspica una strategia complessiva volta a contrastare l'inquinamento ambientale provocato dal cadmio, che comprenda misure per limitarne l'uso e favorire la produzione di sostituti; che i rischi provocati dal cadmio sono attualmente oggetto di valutazione ai sensi del regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio [16] e che la Commissione riesaminerà le restrizioni riguardanti il cadmio alla luce dei relativi risultati; che come misura provvisoria la Svezia e l'Austria possono mantenere in vigore le restrizioni più severe che già si applicano».

17. In armonia con tali 'considerando', il punto 3 dell'allegato della direttiva 1999/51 — la disposizione contesta dai Paesi Bassi nel caso di specie — ha aggiunto la seguente sezione al punto 24 dell'allegato I della direttiva 76/769:

«L'Austria e la Svezia che già applicano al cadmio restrizioni più severe rispetto a

13 — Citata alla nota 2.

14 — Citata al paragrafo 4.

15 — GU C 30, pag. 1.

16 — Regolamento (CEE) del Consiglio 23 marzo 1993, n. 793 relativo alla valutazione e al controllo dei rischi rappresentati dalle sostanze esistenti (GU L 84, pag. 1).

quelle previste dalle sezioni 1, 2 e 3 possono continuare ad applicarle fino al 31 dicembre 2002. La Commissione riesaminerà le disposizioni relative al cadmio previste dall'allegato I della direttiva 76/769/CEE prima di tale data alla luce dei risultati della valutazione dei rischi connessi al cadmio e in base all'evoluzione delle conoscenze e delle tecniche in materia di sostituti del cadmio».

18. Come si evince chiaramente dal suo disposto letterale, la nuova sezione 4 non ha in sostanza modificato le regole concernenti l'uso del cadmio di cui al punto 24, sezioni 1-3, dell'allegato I della direttiva 76/769. Essa ha avuto l'effetto di estendere — fino alla fine del 2002 — la validità delle deroghe concesse all'Austria e alla Svezia nell'Atto di adesione, consentendo quindi a tali Stati di continuare ad applicare le restrizioni relative all'uso del cadmio più severe rispetto a quelle previste dalle sezioni 1-3 del punto 24.

19. Ai sensi dell'art. 3, la direttiva 1999/51 è entrata in vigore il 25 giugno 1999.

Contesto legislativo e fattuale

20. Prima di esaminare le domande e gli argomenti avanzati nella presente causa, è utile illustrare brevemente le circostanze che hanno condotto all'adozione della direttiva 1999/51.

21. Occorre ricordare che nell'Atto di adesione dell'Austria e della Svezia si prevedevano deroghe, valide per un periodo di cinque anni, alla norme comunitarie relative all'uso e all'immissione sul mercato del cadmio contenute nella direttiva 76/769. Alla luce di tali deroghe, la Commissione ha deciso, conformemente all'art. 2 della direttiva 91/338 [17], di verificare se l'uso e l'immissione sul mercato di tale sostanza dovessero essere assoggettati a restrizioni più severe di quelle previste al punto 24 dell'allegato I della direttiva 76/769 e di dare inizio alla stesura di dettagliati progetti di proposta finalizzati alla modifica di tali disposizioni.

22. In tale contesto, la Commissione ha qualificato il cadmio, conformemente al regolamento n. 793/93 [18], come «sostanza prioritaria che richiede un'attenzione immediata», nel 1997 [19], ed ha assegnato al Belgio la responsabilità di effettuare una valutazione dei rischi che l'uso di detta sostanza comporta. Secondo le informazioni fornite alla Corte, tale valutazione non è stata ancora portata a termine. Nel settembre 1998, un'impresa di consulenza ha compilato, su richiesta della Commissione, un rapporto sui rischi derivanti dall'uso di cadmio (in prosieguo: il «rapporto Atkins»). Le parti concordano sul

17 — Citata al paragrafo 8.

18 — Regolamento (CEE) del Consiglio 23 marzo 1993, n. 793, relativo alla valutazione e al controllo dei rischi rappresentati dalle sostanze esistenti (GU L 84, pag. 1).

19 — Regolamento (CE) della Commissione 27 gennaio 1997, n. 143, relativo al terzo elenco di sostanza prioritarie previsto dal regolamento del Consiglio, n. 793/93 citato alla nota 16 (GU L 25, pag. 13).

fatto che tale rapporto corrobora l'opinione secondo cui l'uso del cadmio dovrebbe essere sottoposto a restrizioni più severe di quelle previste dalla direttiva 76/769. Tuttavia, sembra altresì pacifico che il Rapporto Atkins non fosse adeguato per fondare l'adozione di nuove misure comunitarie nel settore considerato, poiché l'ampiezza dell'indagine ad esso sottesa era troppo limitata e i risultati in esso contenuti non erano sufficientemente definitivi ed esaurienti. Inoltre, il Comitato scientifico sulla tossicità e l'ambiente, che assiste la Commissione in questo settore, si è astenuto dal pronunciarsi definitivamente sulle conclusioni da trarre da tale Rapporto.

23. Nel 1998 la Commissione ha sottoposto al gruppo di lavoro sulle limitazioni alla commercializzazione e all'uso di sostanze e preparati pericolosi (in prosieguo: il «gruppo di lavoro») due proposte per la modifica del punto 24 dell'allegato 1 della direttiva 76/769 [20]. Tali progetti di proposta prevedevano, in particolare, l'adozione di nuove restrizioni all'uso del cadmio come colorante in alcuni prodotti come la poliammide. Ritenendo comunque che i risultati della valutazione dei rischi, ancora in corso, non fossero ancora sufficientemente completi, la Commissione non ha adottato tali progetti di proposta. Al contrario, ha sottoposto al gruppo di lavoro un terzo progetto di proposta [21]. Tale progetto di proposta non prevedeva alcuna restrizione all'uso del cadmio, ma introduceva l'estensione, fino al 31 dicembre 2002, della deroga concessa all'Austria ed alla Svezia nell'Atto di adesione. Tale progetto di proposta veniva, con determinate modifiche dirette ad accogliere le obiezioni sollevate dal Regno dei Paesi Bassi, sottoposto all'opinione del comitato ai sensi dell'art. 29 della direttiva 67/548 come modificata. Mentre i rappresentanti del Belgio, della Danimarca e dei Paesi Bassi votarono contro, la maggioranza del comitato votò a favore del proposta. Ai sensi dell'art. 29 della direttiva 67/548, la proposta venne quindi adottata dalla Commissione come direttiva 1999/51.

20 — Allegate al ricorso.
21 — Ibidem.

Il ricorso d'annullamento

24. Il Regno dei Paesi Bassi ha contestato la legittimità del punto 3 dell'allegato della direttiva 1999/51 che ha aggiunto la sezione 4 al punto 24 dell'allegato I della direttiva 76/769. La Commissione sostiene che il ricorso debba essere respinto. La Commissione è sostenuta dalla Svezia. Nel corso dell'udienza, il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione hanno presentato osservazioni orali.

25. Il Regno dei Paesi Bassi deduce quattro motivi di diritto. Nel ricorso tali motivi sono presentati come segue. In primo luogo, la Commissione, adottando tale

disposizione sulla base dell'art. 2 bis della direttiva 76/796, ha ecceduto i suoi poteri. In secondo luogo, la disposizione controversa è contraria alle disposizioni sostanziali della direttiva 76/796, dato che implica che il punto 24 dell'allegato I della direttiva contenga un'armonizzazione completa degli usi cui il cadmio può essere destinato. In terzo luogo, viola il principio di certezza del diritto. In quarto luogo, non soddisfa i requisiti di ragionevolezza, in contrasto con l'art. 253 CE.

26. Nel corso dell'udienza il governo dei Paesi Bassi ha posto maggior enfasi sul secondo dei suddetti motivi. Tuttavia, come lo stesso governo olandese ha riconosciuto in udienza, è preferibile che la Corte esamini i motivi nell'ordine in cui sono stati presentati nel ricorso.

Il primo motivo: fondamento normativo non appropriato

27. Essenzialmente il Regno dei Paesi Bassi deduce due argomenti a sostegno della propria pretesa secondo cui la Commissione ha ecceduto i limiti dei suoi poteri nell'adottare la disposizione controversa. In primo luogo, si sostiene che la disposizione controversa non può essere considerata una modifica dell'allegato I della direttiva 76/796 con la funzione di adattare l'allegato al progresso tecnico, ai sensi dell'art. 2 bis di tale direttiva. In secondo luogo, il Regno dei Paesi Bassi lamenta che la disposizione controversa tocca aspetti essenziali della regolamentazione dell'uso del cadmio. Di conseguenza essa va oltre ciò che può essere adottato in conformità ad una disposizione, come l'art. 2 bis, che delega alla Commissione il potere di legiferare in cooperazione con un comitato in conformità alla procedura stabilita dall'art. 29 della direttiva 67/548, come modificata. La disposizione controversa, per tali ragioni, avrebbe dovuto essere adottata dal legislatore comunitario in base all'art. 95 CE.

Il primo argomento

28. Il governo olandese ricorda che, ai sensi dell'art. 2 bis, la Commissione ha il potere di adottare gli emendamenti necessari per adattare l'allegato I della direttiva 76/769 al progresso tecnico, in riferimento alle sostanze ed ai preparati già coperti dall'allegato, in conformità con la procedura prevista dall'art. 29 della direttiva 67/548. A suo avviso, lo scopo essenziale di tale disposizione è di permettere alle autorità comunitarie di reagire immediatamente non appena si scopra un danno alle persone o all'ambiente, ed in particolare qualora vengano rilevati casi che possano avere serie conseguenze per la salute umana, imponendo restrizioni sugli usi attuali di sostanze e preparati pericolosi. Nel caso del cadmio, tuttavia, il governo olandese ritiene che detto articolo 2 bis debba essere

interpretato alla luce della direttiva 91/338. Dall'art. 2 [22] e dal terzo 'considerando' della stessa direttiva [23] si desume che le modifiche per adattare l'allegato I al progresso tecnico nel senso di cui all'art. 2 bis, devono essere intese come quelle modifiche che siano divenute necessarie, in particolare, per l'evoluzione delle conoscenze e delle tecniche relative ai sostituti del cadmio.

29. Secondo il governo olandese, ne deriva che la disposizione controversa non può essere considerata come una modifica necessaria, ai sensi dell'art. 2 bis, per adattare il punto 24 dell'allegato I al progresso tecnico. Da un lato, la disposizione controversa non è basata sull'evoluzione delle conoscenze e delle tecniche relative ai sostituti del cadmio in quanto, come si evince chiaramente dal quinto 'considerando' della direttiva 1999/51 [24], la valutazione dei rischi per l'ambiente e per la salute umana causati dal cadmio non era conclusa al momento dell'adozione, da parte della Commissione, della norma contestata. Dall'altro, l'evoluzione delle conoscenze e delle tecniche relative ai sostituti del cadmio deve per sua stessa natura interessare tutti gli Stati membri. La disposizione controversa ha invece creato un regime speciale per l'Austria e per la Svezia.

30. Il governo olandese, inoltre, sostiene che la disposizione controversa mira essenzialmente a prevenire le difficoltà pratiche che sarebbero potute sorgere in Austria ed in Svezia se tali paesi fossero stati obbligati, dopo la scadenza delle deroghe previste dagli artt. 69 e 112 dell'Atto di adesione, a modificare la propria legislazione poco prima dell'introduzione di nuove restrizioni comunitarie relative all'uso del cadmio. In tali circostanze, la disposizione controversa deve essere considerata come una modifica dell'allegato I della direttiva 76/769 che anticipa il futuro adattamento dell'allegato al progresso tecnico ai sensi dell'art. 2 bis.

31. Infine, il governo olandese sottolinea che la legislazione di determinati Stati membri, inclusi i Paesi Bassi, prevede sull'uso del cadmio restrizioni più severe di quelle previste dal punto 24 dell'allegato I della direttiva 76/769. Tali Stati membri versano in una situazione paragonabile all'Austria ed alla Svezia, e la Commissione avrebbe dovuto perciò concedere deroghe, in ogni caso, anche a tali Stati membri.

32. La Commissione contesta tali argomenti.

33. A suo avviso, l'art. 2 bis le attribuisce il potere di adottare, in conformità con la procedura di comitato, modifiche di minore importanza (*modifications mineures*) all'allegato I della direttiva 76/769. Contrariamente a quanto sostiene il governo olandese, alla Commissione non è precluso esercitare tale potere in assenza di studi scien-

22 — Citato al paragrafo 8.

23 — Tale considerando recita «le conoscenze e le tecniche in materia di sostanze di sostituzione evolvono; che è pertanto opportuno riesaminare sistematicamente in funzione dei risultati degli studi scientifici e tecnici previsti dalla risoluzione del Consiglio 25 gennaio 1988 (GU 1988 C 30, pag. 1)».

24 — Citato al paragrafo 16.

tifici definitivi e completi relativi al rischio dovuto al cadmio nonché alla possibilità di rimpiazzarlo con prodotti sostitutivi. Nell'adottare la disposizione controversa, la Commissione ha tenuto conto dei risultati provvisori della valutazione dei rischi del cadmio allora in corso, da cui risultava che sussisteva l'esigenza di restrizioni ulteriori al suo uso e che una proposta legislativa a questo fine era imminente. Non si può perciò sostenere che la disposizione controversa non fosse «basata sull'evoluzione delle conoscenze e delle tecniche», e pertanto non costituisse un adattamento al progresso tecnico ai sensi dell'art. 2 bis.

34. La Commissione afferma inoltre che, nel caso non avesse adottato la disposizione controversa, le legittime aspettative dell'Austria e della Svezia sarebbero state tradite, e sarebbe stato leso il principio di buona amministrazione (les principes de bonne gestion): se non lo avesse fatto, tali Stati sarebbero stati obbligati, dopo la scadenza del regime di transizione previsto dall'Atto di adesione per il 31 dicembre 1998, ad abrogare le restrizioni previste dalle loro legislazioni, sebbene a livello comunitario si fosse in procinto di introdurre simili restrizioni di lì a poco. In tali circostanze, alla Commissione non può essere rimproverato di aver adottato la disposizione controversa in conformità alla flessibile procedura di comitato prevista dall'art. 2 bis.

35. Da ultimo, la Commissione sostiene che, nelle circostanze particolari del caso, un regime speciale per l'Austria e per la Svezia, equivalente a quello previsto dalle disposizioni transitorie dell'Atto di adesione, era giustificato. Detto regime semplicemente riflette il fatto che l'Austria e la Svezia sono all'avanguardia nella protezione contro il rischio alla salute dovuto al cadmio, e che le severe norme sull'uso del cadmio previste dalle legislazioni di tali Stati sarebbero state, con ogni probabilità, adottate a livello comunitario in un futuro prossimo [25].

36. Il governo svedese deduce argomenti sostanzialmente simili a quelli della Commissione.

37. Come risulta chiaro dagli argomenti dedotti, la questione essenziale è se una disposizione che concede a determinati Stati membri una deroga alle disposizioni previste dall'allegato I della direttiva 76/769, consentendo agli stessi di mantenere in vigore norme più severe sull'uso e l'immissione sul mercato di una delle sostanze di cui al suddetto allegato, possa essere considerata come una modifica necessaria per adattare l'allegato al progresso tecnico ai sensi dell'art. 2 bis.

25 — La Commissione fa riferimento al tema nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — la clausola relativa al riesame — Norme ambientali e sanitarie quattro anni dopo l'adesione di Austria, Finlandia e Svezia all'Unione europea, COM (1998) 745 def., in cui afferma (pag. 11) che «il piano prevede l'adozione di una direttiva della Commissione che disponga nuove restrizioni all'immissione sul mercato e all'uso di (...) cadmio e pertanto affronti le problematiche dei nuovi Stati membri».

38. A mio avviso, un'interpretazione dell'art. 2 bis che tenga conto del suo tenore letterale e della sua ratio conduce, inesorabilmente, ad una risposta negativa a tale questione.

39. In primo luogo, occorre richiamare il fatto che il testo dell'art. 2 bis attribuisce alla Commissione il potere di adottare «le modifiche necessarie per adeguare [l'allegato I] al progresso tecnico». A mio parere, è evidente che una disposizione non possa essere considerata un adattamento dell'allegato I al progresso tecnico se non comporta un cambiamento sostanziale delle norme sull'uso e sull'immissione sul mercato di sostanze e preparati pericolosi previsti dall'allegato I. La disposizione controversa, tuttavia, non modifica in alcun modo le norme sostanziali che restringono l'uso e l'immissione sul mercato del cadmio previste dalle sezioni 1-3 del punto 24 dell'allegato I. È quindi difficile, per quest'unica ragione, condividere l'opinione della Commissione secondo cui la disposizione controversa rientra nell'ambito della sua competenza ai sensi dell'art. 2 bis.

40. In secondo luogo, la nozione di adattamento al progresso tecnico deve, come rilevato dal governo olandese, essere interpretata in base alla ratio dell'art. 2 bis, che venne introdotto dalla direttiva 89/678. Il primo 'considerando' di tale direttiva così prevede:

«considerando che la popolazione e l'ambiente sono costantemente sottoposti a nuovi rischi causati dall'uso di prodotti chimici; che, quando vengono constatati danni e soprattutto quando si osservano casi che presentano gravi ripercussioni per la salute delle persone, è indispensabile un intervento immediato affinché l'immissione sul mercato e l'uso di determinate sostanze e preparati pericolosi siano vietati o limitati a livello comunitario».

41. Il terzo 'considerando' stabilisce quanto segue:

«il progresso della tecnica rende necessario un rapido adeguamento delle prescrizioni contenute nell'allegato della direttiva 76/769/CEE;

(...)».

42. Sulla scorta di dette norme, sembra evidente che lo scopo essenziale dell'art. 2 bis è di autorizzare le autorità comunitarie ad adattare l'allegato I limitando l'immissione sul mercato o l'uso di determinate sostanze o preparati pericolosi a livello comunitario e, attraverso la procedura di comitato, di farlo più facilmente e celermente di quanto non avverrebbe se le restrizioni dovessero essere adottate sulla base dell'art. 95 CE. Tuttavia, la disposizione controversa non ha introdotto alcuna nuova restrizione all'immissione sul mercato o all'uso del cadmio a livello comunitario. Tale disposizione, ha concesso,

all'Austria ed alla Svezia una deroga che le autorizza a mantenere, a livello interno, restrizioni già esistenti all'immissione sul mercato ed all'uso del cadmio. Anche per tale ragione, in questo caso è arduo condividere la posizione della Commissione.

43. Secondo il governo olandese, la disposizione controversa risulta per di più illegittima perché non si basa sul progresso tecnico nel settore dei prodotti sostitutivi del cadmio.

44. A mio parere, tale argomento si fonda su di una interpretazione eccessivamente restrittiva dell'art. 2 bis. Il preambolo alla direttiva 89/678 si riferisce a situazioni in cui «vengono constatati danni» (primo 'considerando') ed a situazioni in cui vi sia stato un «progresso tecnico» (terzo 'considerando'). Sembra perciò che il legislatore comunitario abbia voluto attribuire alla Commissione il potere di intervenire in forza dell'art. 2 bis non solo qualora le conoscenze nel settore dei prodotti sostitutivi siano progredite a tal punto da far apparire giustificate nuove restrizioni all'uso di sostanze pericolose, ma anche nel caso in cui la ricerca scientifica riveli che le sostanze di cui all'allegato I rappresentano un pericolo per l'ambiente e per la salute pubblica più consistente di quanto in precedenza si pensava, e che quindi nuove restrizioni risultano necessarie.

45. Tuttavia, occorre ammettere che la Commissione non può esercitare i suoi poteri di cui all'art. 2 bis senza che le misure adottate abbiano una qualsiasi base scientifica, o nel settore dei prodotti sostitutivi, oppure nella ricerca, che dimostri che le sostanze di cui all'allegato I comportano pericoli nuovi alla salute o all'ambiente. Come la stessa Commissione ha affermato nelle sue memorie scritte, le misure non possono di norma essere adottate, ai sensi dell'art. 2 bis, in assenza di studi scientifici definitivi e completi. È forse possibile, e sul punto di nuovo dissento dal governo olandese, concepire circostanze nelle quali sarebbe appropriato che la Commissione intervenisse in assenza di risultati scientifici definitivi. Lo scopo essenziale dell'art. 2 bis, e cioè la protezione dell'ambiente e della salute pubblica contro i rischi dovuti a sostanze o preparati pericolosi, potrebbe essere compromesso se alla Commissione fosse interamente precluso intervenire se, ad esempio, i risultati scientifici provvisori rivelassero una stretta connessione fra una forma comune di cancro e l'uso del cadmio in particolari prodotti. Tuttavia, il potere della Commissione di intervenire sulla base di risultati provvisori non può essere illimitata. A mio avviso, tale intervento potrebbe essere giustificato qualora i risultati provvisori in questione rivelassero che sussiste un'esigenza impellente di interventi urgenti a livello comunitario.

46. Nella presente causa, è pacifico che la disposizione controversa non fosse basata su risultati scientifici definitivi e completi. Al momento dell'adozione della direttiva 1999/51, le autorità belghe non avevano ancora completato la valutazione dei rischi di cui erano state incaricate dal regola-

mento n. 143/97[26], né risultavano opinioni definitive in proposito da parte del Comitato scientifico sulla tossicità e l'ambiente[27]. Per giunta, non vi sono indicazioni che dimostrino che i risultati preliminari cui ha fatto riferimento la Commissione, incluso il rapporto Atkins[28], abbiano rivelato l'impellente necessità di un'azione urgente a livello comunitario. Come evidenziato dalla stessa Commissione dinanzi alla Corte, essa ha sempre ritenuto che nuove restrizioni comunitarie all'uso e all'immissione sul mercato del cadmio non potessero essere adottate prima del completamento della valutazione dei rischi compiuta dalle autorità belghe.

47. Per tali ragioni, a mio parere, la disposizione controversa non può essere considerata come un adattamento dell'allegato I al progresso tecnico ai sensi dell'art. 2 bis della direttiva 76/769.

48. Mi sostiene in quest'ottica il fatto che nel terzo progetto di proposta per la direttiva 1999/55 la Commissione ha affermato[29]: «a parere della DG III (...) allo stato non sussiste alcuna base per adattare le disposizioni sul cadmio al progresso tecnico. Il nuovo progetto [proposta di direttiva che modifica l'allegato I della direttiva 76/769], pertanto, non propone alcun cambiamento diverso dalla proroga delle deroghe per la Svezia e per l'Austria sul cadmio». Sebbene l'affermazione contenuta nel progetto di proposta non sia determinante, ritengo in ogni caso che le debba essere riconosciuto un qualche peso. Come rilevato dal governo olandese, l'affermazione conferma che la disposizione controversa costituisce sostanzialmente una misura che anticipa un adattamento dell'allegato I della direttiva 76/769 al progresso tecnico ai sensi dell'art. 2 bis.

49. Tale conclusione non viene affatto influenzata dall'affermazione della Commissione secondo cui, se non avesse adottato la disposizione controversa, avrebbe deluso le aspettative dell'Austria e della Svezia, nonché violato il principio della buona amministrazione. Il legislatore comunitario è competente, in conformità all'art. 95 CE, ad adottare misure nel settore delle sostanze o dei preparati pericolosi. A mio parere, misure in grado di risolvere i problemi posti dalla scadenza del regime transitorio, previsto dagli artt. 69 e 112 dell'Atto di adesione, avrebbero potuto essere adottate in questo modo.

50. Si può rilevare in tale contesto che il legislatore comunitario ha già adottato, in base all'art. 95 CE, diverse altre direttive tese a risolvere i problemi causati dal fatto che la revisione della legislazione comunitaria in tema di sostanze pericolose non avrebbe potuto essere completata entro il 31 dicembre 1998, e che le varie deroghe concesse all'Austria ed alla Svezia dall'Atto di adesione sarebbero quindi scadute prima che fossero adottate misure comunitarie,

26 — Citata alla nota 19.
27 — V. supra, paragrafo 22.
28 — Ibidem.
29 — V. supra, paragrafo 23.

nuove e più restrittive, concernenti le sostanze pericolose. Con la direttiva 1999/33 [30], ad esempio, il Parlamento europeo ed il Consiglio, sulla base dell'art. 95 CE, hanno effettivamente esteso una deroga concessa all'Austria ed alla Svezia con l'Atto di adesione, autorizzando così tali Stati a mantenere in vigore fino al 31 dicembre 2000 norme più restrittive di quelle previste dalla direttiva 67/548 in tema di etichettatura di alcune sostanze pericolose [31].

51. Per tutte le suddette ragioni, ritengo che si debba accogliere il primo argomento del governo olandese e annullare la disposizione controversa.

Il secondo argomento e gli altri motivi

52. Alla luce della conclusione raggiunta sul primo argomento nell'ambito del primo motivo di diritto, non ritengo che occorra pronunciarsi sul secondo argomento o sugli altri motivi di diritto dedotti dal Regno dei Paesi Bassi.

30 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 10 maggio 1999, 1999/33/CE, che modifica la direttiva del Consiglio 67/548/CEE concernente l'etichettatura delle sostanze pericolose in Austria ed in Svezia (GU L 199, pag. 57).

31 — Citata alla nota 6.

Effetti temporali della decisione della Corte

53. In udienza, il governo olandese ha sottolineato che non intende alcun modo contestare il diritto per l'Austria e per la Svezia di mantenere in vigore restrizioni relative all'uso del cadmio più severe di quelle stabilite dalla direttiva 76/769, e ha chiesto alla Corte, nell'ipotesi di annullamento della disposizione controversa per erroneità del fondamento normativo, di limitare gli effetti temporali di tale annullamento. La Commissione non ha espresso alcuna obiezione a tale limitazione.

54. Per giurisprudenza consolidata la Corte può, per ragioni di certezza del diritto, indicare quali effetti di una direttiva, che viene annullata, debbano essere conservati [32].

55. Nel caso di specie, l'annullamento della disposizione controversa potrebbe causare, per l'Austria e per la Svezia, seri problemi in tema di certezza del diritto. Convengo perciò con il governo olandese secondo cui la Corte dovrebbe mantenere ogni effetto giuridico della disposizione controversa in attesa dell'adozione di nuove misure comunitarie fondate sul fondamento normativo appropriato.

32 — V. sentenza 7 luglio 1992, causa C-295/90, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4193).

56. Vorrei aggiungere che tali nuove misure dovrebbero ovviamente applicarsi a tutti gli Stati membri senza discriminazioni; perciò, se ad esempio deroghe concesse ad alcuni «nuovi» Stati membri dovessero essere estese, così da autorizzarli a mantenere in vigore misure più severe, allora in teoria la stessa opzione dovrebbe essere concessa ad altri Stati membri che versano nella medesima situazione. Una differenza di trattamento fra gli Stati membri risulterà legittima solo nel caso in cui vi siano ragioni valide per tale differenza. Quindi, anche se la misura della Commissione dovrebbe a mio parere essere annullata per ragioni formali, il risultato potrebbe anche assecondare gli interessi olandesi circa il merito della misura.

Conclusione

57. Alla luce delle suddette osservazioni, ritengo che la Corte di giustizia debba:

«1) annullare il punto 3 dell'allegato della direttiva della Commissione del 26 maggio 1999, 1999/51, che adegua per la quinta volta al progresso tecnico l'allegato I della direttiva 76/769/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (stagno, PCP e cadmio);

2) dichiarare che gli effetti di tale disposizione devono essere conservati in attesa dell'adozione di nuove misure comunitarie sul fondamento normativo appropriato;

3) condannare la Commissione alle sostenute dal Regno dei Paesi Bassi;

4) condannare la Svezia a sopportare le proprie spese».