CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 15 de noviembre de 2001 [1]

1. Mediante el presente recurso, los Países Bajos solicitan la anulación, con arreglo al artículo 230 CE, del punto 3 del anexo de la Directiva 1999/51/CE [2] (en lo sucesivo, «disposición controvertida»), que permite a Austria y Suecia continuar aplicando, hasta el 31 de diciembre de 2002, restricciones al uso de cadmio de mayor amplitud que las establecidas en el punto 24 del anexo I de la Directiva 76/769/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1976, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos. [3]

2. La cuestión jurídica esencial es si, al adoptar la disposición controvertida, se utilizó una base jurídica correcta. En este contexto, se plantea la cuestión de si puede considerarse que la disposición controvertida constituye una modificación necesaria para adaptar el anexo I de la Directiva 76/769 al progreso técnico.

Las disposiciones normativas relevantes

3. La Directiva 76/769 establece normas que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos. Con arreglo al artículo 1, apartado 1, la Directiva se aplica a las sustancias y preparados enumerados en el anexo I. [4] El artículo 2 señala, en lo que aquí resulta relevante:

«Los Estados miembros tomarán todas las medidas que consideren necesarias para que las sustancias y preparados peligrosos mencionados en el anexo sólo puedan comercializarse o utilizarse en las condiciones previstas por éste. [...]»

1 — Lengua original: inglés.

2 — Directiva de la Comisión, de 26 de mayo de 1999, por la que se adapta al progreso técnico por quinta vez el anexo I de la Directiva 76/769/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (estaño, PCF y cadmio) (DO L 142, p. 22).

3 — DO L 262, p. 201; EE 13/05, p. 208.

4 — En un primer momento, la Directiva 76/769 sólo contaba con un anexo. Sin embargo, dicho anexo fue rebautizado «Anexo I» tras la aplicación de la Directiva 83/478/CEE del Consejo, de 19 de septiembre de 1983, por la que se modifica por quinta vez (amianto) la Directiva 76/769 (DO L 263, p. 33; EE 13/14, p. 201).

4. El artículo 2 *bis*, introducido por la Directiva 89/678,[5] dispone:

«Las modificaciones necesarias para adaptar los anexos al progreso técnico en lo relativo a las sustancias y preparados ya cubiertos por la [Directiva 76/769], se adoptarán con arreglo al procedimiento previsto en el artículo [29] de la Directiva 67/548/CEE, [6] modificada en último lugar por la Directiva [92/32/CEE[7]].»

5. El procedimiento establecido en el artículo 29 de la Directiva 67/548, en su versión modificada, adopta el sistema establecido en la Decisión 87/373/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.[8] Conforme a lo dispuesto en dicha Decisión, el artículo 29 señala que la Comisión está asistida por un comité compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión. La Comisión somete al comité un proyecto de las medidas que deben adoptarse y las adopta si se ajustan al dictamen del comité. Si las medidas previstas no se ajustan al dictamen del comité o en ausencia de dictamen, la Comisión somete una propuesta al Consejo, que se pronuncia por mayoría cualificada.

6. La Directiva 76/769 ha sido modificada en varias ocasiones. Un cierto número de sustancias y preparados peligrosos han sido añadidos al anexo I,[9] al tiempo que se incorporaban otras restricciones al uso de las sustancias y preparados recogidos en dicho anexo.[10]

7. Mediante la Directiva 91/338,[11] el legislador comunitario incorporó el cadmio a la Directiva 76/769, añadiendo al anexo I un nuevo punto 24. El punto 24 prohíbe, respecto a diversos productos específicamente enumerados, el uso de cadmio para colorear los productos acabados (sección 1); para estabilizar los productos acabados que se hayan fabricado con polímeros o copolímeros de cloruro de vinilo (PVC, sección 2), y para el tratamiento de superficie (cadmiado) de productos metálicos o de sus componentes (sección 3). Así, por ejemplo, en virtud del punto 24, sección 2.1, no puede utilizarse cadmio como estabilizador en material de oficina y material escolar fabricado con PVC.

5 — Directiva 89/678/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, por la que se modifica la Directiva 76/769 (DO L 398, p. 24).

6 — Directiva del Consejo, de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas (DO 1967, B 196, p. 1; EE 13/01, p. 50).

7 — Directiva del Consejo, de 30 de abril de 1992, por la que se modifica por séptima vez la Directiva 67/548 (DO L 154, p. 1).

8 — DO L 197, p. 33.

9 — Véase, por ejemplo, la Directiva 89/677/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, por la que se modifica por octava vez la Directiva 76/769 (DO L 398, p. 19).

10 — Véase, por ejemplo, la Directiva 97/64/CE de la Comisión, de 10 de noviembre de 1997, por la que se adapta al progreso técnico por cuarta vez el anexo I de la Directiva 76/769 (DO L 315, p. 13).

11 — Directiva 91/338/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1991, por la que se modifica por décima vez la Directiva 76/769 (DO L 186, p. 59).

8. El artículo 2 de la Directiva 91/338 dispone:

«Habida cuenta de la evolución de los conocimientos y de las técnicas en materia de productos de sustitución menos peligrosos que el cadmio y sus compuestos, la Comisión, en consulta con los Estados miembros, revisará la situación, por primera vez, tras un plazo de tres años a partir de la fecha contemplada en el apartado 1 del artículo 3 y, a continuación, a intervalos regulares, según el procedimiento establecido en el artículo 2 *bis* de la Directiva 76/769/CEE.»

9. Con arreglo al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 91/338, los Estados miembros estaban obligados a poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva, a más tardar el 31 de diciembre de 1992.

10. La adhesión de Austria y Suecia a la Unión Europea tuvo lugar el 1 de enero de 1995. El Acta de adhesión [12] establece disposiciones transitorias sobre el uso y comercialización de cadmio en dichos Estados. El artículo 69, apartado 1, dispone que las disposiciones contempladas en el anexo VIII del Acta no se aplicarán a Austria durante un período de cuatro años a partir de la fecha de la adhesión, de conformidad con dicho anexo y con arreglo a las condiciones establecidas en el mismo. El artículo 112, apartado 1, concede a Suecia una derogación a las disposiciones del anexo XII del Acta en los mismos términos.

11. El anexo VIII del Acta de adhesión, aplicable a Austria, menciona el punto 2.1 del anexo de la Directiva 91/338, relativo al uso del cadmio como estabilizador en productos fabricados con PVC, que incorporó la sección 2.1 del punto 24 del anexo I en la Directiva 76/769.

12. El anexo XII del Acta de adhesión, aplicable a Suecia, menciona la Directiva 91/338 y dispone que «no obstante, Suecia mantendrá durante el período transitorio, con respecto a los productos de porcelana y de cerámica, incluidas las tejas de cerámica, la libre circulación establecida por la disposición de su "ordenanza" actual relativa a las exenciones de la prohibición sobre el uso del cadmio para tratamiento de las superficies como estabilizador o como agente colorante».

13. Los artículos 69, apartado 2, y 112, apartado 2, del Acta de adhesión disponen, respecto a Austria y Suecia:

12 — Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Noruega, de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21), modificada por la Decisión 95/1/CE, Euratom, CECA del Consejo de la Unión Europea, de 1 de enero de 1995, por la que se adaptan los instrumentos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros a la Unión Europea (DO L 1, p. 1).

«Dentro de dicho período, volverán a ser examinadas las disposiciones contempladas en el apartado 1 de conformidad con los procedimientos comunitarios.

Sin perjuicio del resultado de la citada revisión, al finalizar el período transitorio mencionado en el apartado 1, será aplicable a los nuevos Estados miembros el acervo comunitario en las mismas condiciones que a los Estados miembros actuales.»

14. El 26 de mayo de 1999, la Comisión adoptó la Directiva 1999/51.[13] Dicha Directiva fue adoptada sobre la base del artículo 2 *bis* de la Directiva 76/769,[14] con arreglo al procedimiento de comité establecido en el artículo 29 de la Directiva 67/548, en su versión modificada.

15. El primer considerando de la exposición de motivos de la Directiva 1999/51 recuerda que «en el marco del Acta de adhesión [...], en particular en sus artículos 69 [...] y 112 respectivamente, se prevé que durante un período de cuatro años a partir del 1 de enero de 1995 determinadas disposiciones del anexo I de la Directiva 76/769/CEE no serán aplicables a Austria [...] y a Suecia, y se revisarán de acuerdo con los procedimientos contemplados en el Tratado CE».

16. El quinto considerando de la exposición de motivos señala que «la resolución del Consejo de 25 de enero de 1988 [15] hace un llamamiento para diseñar una estrategia general destinada a combatir la contaminación medioambiental por cadmio, incluidas medidas para limitar el uso de cadmio y fomentar el desarrollo de productos de sustitución; considerando que los riesgos planteados por el cadmio se están evaluando en virtud del Reglamento (CEE) nº 793/93 del Consejo [16] y que la Comisión revisará las restricciones sobre el cadmio a la vista de los resultados; que, como medida provisional, Suecia y Austria, que aplican restricciones de más alcance, podrían mantenerlas».

17. Con arreglo a dichos considerandos, el punto 3 del anexo de la Directiva 1999/51, la disposición impugnada por los Países Bajos en el caso de autos, añadió la siguiente sección al punto 24 del anexo I de la Directiva 76/769:

«4. Austria y Suecia, que ya aplican para el cadmio restricciones de más alcance que las prescritas en las secciones 1, 2 y

13 — Citada en la nota 2.

14 — Citada en el punto 1.

15 — DO 1988, C 30, p. 1.

16 — Reglamento de 23 de marzo de 1993 sobre evaluación y control del riesgo de las sustancias existentes (DO L 84, p. 1).

3, pueden seguir aplicando dichas restricciones hasta el 31 de diciembre de 2002. La Comisión revisará las disposiciones sobre el cadmio del anexo I de la Directiva 76/769/CEE antes de dicha fecha a la vista de los resultados de la evaluación de riesgos y de la evolución de los conocimientos y técnicas sobre productos de sustitución del cadmio.»

18. Como se desprende de su tenor, la nueva sección 4 no modificó el contenido de las reglas relativas al uso de cadmio establecidas en el punto 24, secciones 1 a 3, del anexo I de la Directiva 76/769. Su efecto fue extender, hasta el final de 2002, la validez de la derogación concedida a Austria y Suecia en el Acta de adhesión, permitiendo, en consecuencia, a dichos Estados continuar aplicando restricciones al uso de cadmio más amplias que las establecidas en el punto 24, secciones 1 a 3.

19. Con arreglo al artículo 3, la Directiva 1999/51 entró en vigor el 25 de junio de 1999.

Contexto fáctico y normativo

20. Antes de examinar las pretensiones y alegaciones formuladas en el presente caso, resulta conveniente, por su utilidad, describir brevemente las circunstancias que condujeron a la adopción de la Directiva 1999/51.

21. Debe recordarse que en el Acta de adhesión se concedieron a Austria y Suecia derogaciones, por un período de cinco años, a las disposiciones comunitarias relativas al uso y comercialización de cadmio recogidas en la Directiva 76/769. A la vista de dichas derogaciones, la Comisión decidió, con arreglo al artículo 2 de la Directiva 91/338, [17] examinar si debería restringirse el uso y comercialización de dicha sustancia más allá de lo establecido en el punto 24 del anexo I de la Directiva 76/769 e iniciar las labores de redacción de propuestas detalladas para la modificación de dichas disposiciones.

22. En este contexto, la Comisión consideró, con arreglo al Reglamento nº 793/93, [18] que el cadmio era una de las «sustancias prioritarias que requier[e]n especial atención» [19] y encomendó a Bélgica que evaluara el riesgo que entraña su uso. Con arreglo a la información proporcionada al Tribunal de Justicia, dicha evaluación no ha concluido todavía. En septiembre de 1998, una consultora elaboró, a petición de la Comisión, un informe sobre los riesgos derivados del uso de cadmio (en lo sucesivo, «informe Atkins»). Las partes coinciden

17 — Citada en el punto 8.

18 — Citado en la nota 16.

19 — Reglamento (CE) nº 143/97 de la Comisión, de 27 de enero de 1997, relativo a la tercera lista de sustancias prioritarias prevista en el Reglamento nº 793/93 (DO L 25, p. 13).

en afirmar que dicho informe avala la tesis de que debe limitarse el uso de cadmio más allá de lo dispuesto por la Directiva 76/769. No obstante, también parece existir un acuerdo a la hora de afirmar que el informe Atkins no puede servir de base a las nuevas disposiciones comunitarias en este ámbito, ya que su alcance es demasiado limitado y los resultados presentados no son definitivos ni suficientemente completos. Por añadidura, el Comité científico de toxicología y medio ambiente, que asesora a la Comisión en este ámbito, no se ha pronunciado de forma definitiva sobre las conclusiones que deben extraerse del informe.

23. En 1998, la Comisión presentó ante el grupo de trabajo sobre limitación de la comercialización y el uso de sustancias y preparados peligrosos (en lo sucesivo, «grupo de trabajo») el borrador de dos propuestas de modificación del punto 24 del anexo I de la Directiva 76/769.[20] Dichos borradores de propuesta contemplaban, en particular, la adopción de nuevas restricciones al uso de cadmio como colorante en ciertos productos, como la poliamida. No obstante, la Comisión estimó que los resultados de la evaluación del riesgo en curso no eran todavía suficientemente completos y no adoptó los mencionados borradores de propuesta. En su lugar, presentó ante el grupo de trabajo un tercer borrador de propuesta.[21] Dicho borrador no contemplaba ninguna nueva restricción al uso de cadmio, pero preveía, en efecto, una prolongación hasta el 31 de diciembre de 2002 de la derogación concedida a Austria y Suecia en el Acta de adhesión. El mencionado borrador de propuesta se presentó, con algunas modificaciones que tenían por objeto dar respuesta a objeciones formuladas por los Países Bajos, al Comité, con arreglo al artículo 29 de la Directiva 67/548, en su versión modificada, a fin de que éste se pronunciara sobre el mismo. Mientras que los representantes de Bélgica, Dinamarca y los Países Bajos votaron en contra, la mayoría del Comité votó a favor de la propuesta. En consecuencia, conforme al artículo 29 de la Directiva 67/548, la propuesta fue adoptada por la Comisión como Directiva 1999/51.

20 — Incluidas como anexo en el escrito de recurso.
21 — *Ibidem*.

El recurso de anulación

24. Los Países Bajos han impugnado la validez del punto 3 del anexo de la Directiva 1999/51, que incorporó la sección 4 al punto 24 del anexo I de la Directiva 76/769. La Comisión alega que procede desestimar el recurso. Suecia interviene como parte coadyuvante en apoyo de la Comisión. En la vista se oyeron los informes orales de los Países Bajos y de la Comisión.

25. Los Países Bajos invocan cuatro motivos de anulación. En el escrito de interposición del recurso dichos motivos se presentan como se expone a continuación. En primer lugar, la Comisión sobrepasó sus

facultades al adoptar la disposición controvertida sobre la base del artículo 2 *bis* de la Directiva 76/769. En segundo lugar, dicha disposición es contraria a las disposiciones materiales de la Directiva 76/769, puesto que implica que el punto 24 del anexo I de la Directiva supone una armonización exhaustiva de los usos que pueden reservarse al cadmio. En tercer lugar, la Institución mencionada infringió el principio de seguridad jurídica. En cuarto lugar, la Comisión no cumplió los requisitos relativos a la motivación, en violación del artículo 253 CE.

26. En la vista el Gobierno neerlandés insistió en el segundo de los motivos. No obstante, como el propio Gobierno neerlandés admitió en la vista, procede que el Tribunal de Justicia examine los motivos en el orden en el que se expusieron en el recurso.

El primer motivo: base jurídica incorrecta

27. Los Países Bajos formulan, esencialmente, dos alegaciones en apoyo de la afirmación de que la Comisión sobrepasó sus facultades cuando adoptó la disposición controvertida. En primer lugar, el demandante señala que no puede considerarse que la disposición controvertida constituya una modificación del anexo I de la Directiva 76/769 necesaria par adaptar el anexo al progreso técnico, en el sentido del artículo 2 *bis* de dicha Directiva. En segundo lugar, los Países Bajos alegan que la disposición controvertida afecta a los aspectos esenciales de la regulación relativa al uso de cadmio. En consecuencia, la mencionada disposición va más allá de lo que puede ser adoptado con arreglo a una disposición, como el artículo 2 *bis*, que delega en la Comisión la facultad de adoptar reglas en cooperación con un comité, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 29 de la Directiva 67/548, en su versión modificada. La disposición controvertida debería, por los motivos mencionados, haber sido adoptada por el legislador comunitario sobre la base del artículo 95 CE.

La primera alegación

28. El Gobierno neerlandés recuerda que, de acuerdo con el artículo 2 *bis*, la Comisión posee la facultad de adoptar las modificaciones que resulten necesarias para adaptar el anexo I de la Directiva 76/769 al progreso técnico en lo relativo a las sustancias y preparados ya cubiertos por el anexo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 29 de la Directiva 67/548. En su opinión, la finalidad esencial de dicha disposición es permitir a las autoridades comunitarias reaccionar inmediatamente, cuando se comprueban daños para la población y el medio ambiente y especialmente cuando se observan casos que presentan graves consecuencias para la salud humana, imponiendo restricciones a los usos existentes de sustancias y preparados peligrosos. No obstante, en el ámbito del cadmio, el Gobierno neerlandés alega que debe interpretarse el artículo 2 *bis* a la

luz de la Directiva 91/338. Se desprende del artículo 2 [22] y del tercer considerando de la exposición de motivos de dicha Directiva [23] que deben considerarse modificaciones para adaptar el anexo I al progreso técnico, en el sentido del artículo 2 *bis*, las modificaciones que sean necesarias, en particular, como consecuencia de la evolución de los conocimientos y técnicas en materia de productos de sustitución del cadmio.

29. Según el Gobierno neerlandés, resulta de lo anterior que no puede considerarse que la disposición controvertida constituya una modificación necesaria para adaptar el punto 24 del anexo I al progreso técnico, en el sentido del artículo 2 *bis*. Por una parte, la disposición controvertida no se basa en la evolución de los conocimientos y técnicas en materia de productos de sustitución del cadmio, puesto que, como se deduce claramente del quinto considerando de la exposición de motivos de la Directiva 1999/51, [24] la evaluación del riesgo que entraña el cadmio para el medio ambiente y la salud humana no había concluido cuando la Comisión adoptó la disposición controvertida. Por otra parte, dada su naturaleza, la evolución de los conocimientos y técnicas en materia de productos de sustitución del cadmio debe afectar de igual manera a todos los Estados miembros. La disposición controvertida estableció, sin embargo, un régimen especial para Austria y Suecia.

30. Asimismo, el demandante alega que el objetivo de la disposición controvertida era prevenir las dificultades prácticas que habrían surgido en Austria y Suecia si se hubiera obligado a dichos países, tras la expiración de la derogación establecida en los artículos 69 y 112 del Acta de adhesión, a modificar su legislación poco antes de la adopción de nuevas restricciones comunitarias al uso de cadmio. En tales circunstancias, debe considerase que la disposición controvertida constituye una modificación del anexo I de la Directiva 76/769, que anticipa una futura adaptación del anexo al progreso técnico en el sentido del artículo 2 *bis*.

31. Por último, el Gobierno neerlandés destaca que la legislación de ciertos Estados miembros, entre los que figuran los Países Bajos, establece restricciones al uso de cadmio más severas que las contempladas en el punto 24 del anexo I de la Directiva 76/769. Dichos Estados miembros se encuentran en una situación comparable a Austria y Suecia y, por tanto, la Comisión también debería haberles concedido una derogación.

32. La Comisión rechaza las alegaciones anteriores.

33. En su opinión, el artículo 2 *bis* le confiere la facultad de adoptar, con arreglo al procedimiento de comité, modificaciones de menor importancia (*modifications mineures*) del anexo I de la Directiva 76/769. En contra de lo afirmado por el Gobierno neerlandés, nada impide a la Comisión ejercer dicha facultad a falta de

22 — Citado en el punto 8.

23 — El tenor de dicho considerando es el siguiente: «Considerando que los conocimientos y técnicas en materia de productos de sustitución evolucionan y que por tanto conviene revisar de modo sistemático la situación a la luz de los resultados de los estudios científicos y técnicos tal como se prevén en la Resolución [del Consejo de 25 de enero de 1988]; [DO C 30, p. 1]».

24 — Citado en el punto 16.

estudios científicos definitivos y completos sobre el riesgo que entraña el cadmio y la posibilidad de reemplazarlo por productos de sustitución. Cuando adoptó la disposición controvertida, la Comisión tuvo en cuenta los resultados preliminares de la evaluación de los riesgos ligados al cadmio, que indicaban que era preciso introducir restricciones adicionales a su uso y que una propuesta legislativa en ese sentido era inminente. Por consiguiente, no puede alegarse que la disposición controvertida no estuviera basada «en la evolución de los conocimientos y técnicas» y, por tanto, que no constituyera una adaptación al progreso técnico en el sentido del artículo 2 *bis*.

34. Asimismo, la Comisión mantiene que habría defraudado la confianza legítima tanto de Austria como de Suecia y violado los principios de buena gestión (*les principes de bonne gestion*), si no hubiera adoptado la disposición controvertida. De no haberlo hecho, los Estados mencionados se habrían visto obligados, tras la expiración del régimen transitorio establecido en el Acta de adhesión de 31 de diciembre de 1998, a eliminar las restricciones contempladas en su legislación, a pesar de que es probable que se introduzcan restricciones similares a nivel comunitario en breve. En tales circunstancias, no puede reprocharse a la Comisión que haya adoptado la disposición controvertida mediante el flexible procedimiento de comité establecido en el artículo 2 *bis*.

35. Por último, la Comisión alega que, en estas circunstancias particulares, estaba justificado un régimen especial para Austria y Suecia, equivalente al previsto en las disposiciones transitorias del Acta de adhesión. Dicho régimen simplemente refleja el hecho de que Austria y Suecia ocupan una posición más avanzada en el ámbito de la protección contra los riesgos que el cadmio representa para la salud y que las estrictas reglas en materia de uso de cadmio recogidas en la legislación de dichos Estados serán adoptadas, con toda probabilidad, a nivel comunitario en un futuro próximo. [25]

36. Las alegaciones formuladas por el Gobierno sueco son similares a las de la Comisión.

37. De las alegaciones presentadas se desprende con claridad que la cuestión esencial es si una disposición que concede a ciertos Estados miembros una derogación respecto de las disposiciones establecidas en el anexo I de la Directiva 76/769, que permite a dichos Estados miembros mantener en vigor normas más estrictas sobre el uso y comercialización de una de las sustancias contempladas en el anexo, puede considerarse una modificación necesaria para adaptar el anexo al progreso técnico en el sentido del artículo 2 *bis*.

25 — La Comisión hace referencia en este contexto a la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo —Cláusula de revisión— Normas ambientales y sanitarias cuatro años después de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea [COM(1998) 745 final, que señala (p. 1) que «el plan de la Comisión consiste en adoptar una Directiva que introducirá nuevas restricciones en materia de comercialización y utilización [...] del cadmio y que, por consiguiente, abordará los temas pendientes de los nuevos Estados miembros».

38. Una interpretación del artículo 2 *bis* que tome en consideración su tenor y finalidad conduce, a mi juicio, a dar una respuesta negativa a la pregunta.

39. En primer lugar, procede recordar que el texto del artículo 2 *bis* confiere a la Comisión la facultad de adoptar «las modificaciones necesarias para adaptar [el anexo I] al progreso técnico». A mi juicio, no cabe duda que no puede considerarse que una disposición constituya una *adaptación* del anexo I *al progreso técnico* si no modifica sustancialmente las reglas sobre el uso y comercialización de sustancias y preparados peligrosos recogidas en el anexo I. Sin embargo, la disposición controvertida no modificó en modo alguno las reglas materiales que limitan el uso y comercialización de cadmio establecidas en las secciones 1 a 3 del punto 24 del anexo I. Resulta difícil, por esta simple razón, aceptar la alegación de la Comisión en el sentido de que la disposición controvertida entra dentro de su competencia conforme al artículo 2 *bis*.

40. En segundo lugar, el concepto de adaptación al progreso técnico debe ser interpretado, como destaca el Gobierno neerlandés, a la luz de la finalidad del artículo 2 *bis*, introducido por la Directiva 89/678. El primer considerando de la exposición de motivos de dicha Directiva señala:

«Considerando que la población y el medio ambiente se hallan continuamente expuestos a nuevos riesgos provocados por el uso de productos químicos; que cuando se comprueban daños y especialmente cuando se observan casos que presentan graves consecuencias para la salud humana, debe llevarse a cabo una intervención inmediata para prohibir o limitar en la Comunidad la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos».

41. El tenor del tercer considerando es el siguiente:

«Considerando que el progreso de la técnica hace necesaria una rápida adaptación de las disposiciones contempladas en el anexo de la Directiva 76/769/CEE».

42. A la vista de estas afirmaciones, parece evidente que el propósito esencial del artículo 2 *bis* es permitir a las autoridades comunitarias la adaptación del anexo I, mediante la limitación del uso y comercialización de ciertas sustancias y preparados peligrosos en la Comunidad, y ello, mediante el procedimiento de comité, de una manera más sencilla y rápida que la adopción de las limitaciones sobre la base del artículo 95 CE. No obstante, la disposición controvertida no introdujo nuevas limitaciones al uso y comercialización de cadmio en la Comunidad. Por el contrario, la disposición concedió a Austria y Suecia una derogación que les permitió mantener,

a nivel nacional, las limitaciones ya existentes del uso y comercialización de cadmio. También por esta razón, resulta difícil aceptar la defensa de la Comisión en el caso de autos.

43. El Gobierno neerlandés alega que la disposición controvertida es, además, ilegal, porque no se basó en el progreso técnico en el campo de los sustitutos del cadmio.

44. En mi opinión, dicho argumento reposa sobre una interpretación del artículo 2 *bis* indebidamente restrictiva. La exposición de motivos de la Directiva 89/678 alude a situaciones en las que «se comprueban daños» (primer considerando) y a situaciones en las que se ha producido un «progreso de la técnica» (tercer considerando). En consecuencia, parece que el legislador comunitario pretendió conferir a la Comisión la facultad de actuar sobre la base del artículo 2 *bis* no sólo cuando el conocimiento en el campo de los sustitutos haya progresado hasta tal punto que la introducción de nuevas limitaciones al uso de sustancias peligrosas parezca justificada, sino también cuando la investigación científica revele que sustancias recogidas en el anexo I suponen un peligro para el medio ambiente y la salud pública mayor de lo que se creyó anteriormente y que es precisa la introducción de nuevas limitaciones.

45. No obstante, debe aceptarse que la Comisión sólo puede ejercer sus facultades con arreglo al artículo 2 *bis* si las medidas adoptadas tienen algún tipo de base científica, ya sea en el campo de los sustitutos o en investigaciones que sugieran que sustancias recogidas en el anexo I plantean nuevos peligros para la salud y el medio ambiente. Como la propia Comisión afirmó en sus escritos, no se adoptan, ni pueden adoptarse normalmente, medidas, con arreglo al artículo 2 *bis,* en ausencia de resultados científicos completos y definitivos. Tal vez sea posible (y en ello discrepo nuevamente con el Gobierno neerlandés) imaginar circunstancias en las que resulte apropiado que la Comisión actúe en ausencia de resultados científicos definitivos. El objetivo esencial del artículo 2 *bis,* a saber, la protección del medio ambiente y de la salud pública frente a los riesgos relativos a sustancias y preparados peligrosos, podría verse en peligro si se prohibiera por completo a la Comisión actuar, por ejemplo, cuando resultados científicos preliminares revelen una estrecha relación entre un tipo común de cáncer y el uso de cadmio en ciertos productos. No obstante, el poder de la Comisión para actuar sobre la base de resultados preliminares no puede ser ilimitado. A mi juicio, este tipo de actuación podría estar justificada cuando los resultados preliminares de que se trate revelen que existe una necesidad imperiosa de actuar urgentemente a nivel comunitario.

46. En el caso de autos, no se discute que la disposición controvertida no se basó en resultados científicos definitivos y completos. En el momento de la adopción de la Directiva 1999/51, las autoridades belgas no habían concluido la evaluación del

riesgo que el Reglamento nº 143/97 [26] les había encomendado, ni el Comité científico de toxicología y medio ambiente se había pronunciado de forma definitiva sobre la cuestión. [27] Asimismo, nada sugiere que los resultados preliminares en los que se apoyó la Comisión, incluido el informe Atkins, [28] hayan revelado una necesidad imperiosa de actuar urgentemente a nivel comunitario. Como esta Institución destacó ante el Tribunal de Justicia, la Comisión siempre ha considerado que no es posible establecer nuevas limitaciones al uso y comercialización de cadmio antes de que concluya la evaluación del riesgo que llevan a cabo las autoridades belgas.

47. Por las razones mencionadas, en mi opinión, no puede considerarse que la disposición controvertida constituya una adaptación del anexo I al progreso técnico en el sentido del artículo 2 *bis* de la Directiva 76/769.

48. Refuerza mi tesis el hecho de que en el tercer borrador de la propuesta de Directiva 1999/51 la Comisión afirmara que [29] «en opinión de la DG III [...] no existe por el momento una base que permita adaptar al progreso técnico las disposiciones relativas al cadmio. En consecuencia, el único cambio recogido en el nuevo borrador [de la propuesta de Directiva que modifica el anexo I de la Directiva 76/769] es la prolongación de las derogaciones de Suecia y Austria relativas al cadmio». Aunque esta afirmación del borrador de propuesta no es concluyente, creo, sin embargo, que debe reconocérsele cierto peso. Como destacó el Gobierno neerlandés, esta afirmación confirma que la disposición controvertida es esencialmente una medida que *anticipa* la adaptación del anexo I de la Directiva 76/769 al progreso técnico en el sentido del artículo 2 *bis*.

49. Esta conclusión no se ve afectada en modo alguno por la afirmación de la Comisión según la cual habría defraudado la confianza de Austria y Suecia e infringido el principio de buena administración si no hubiera adoptado la disposición controvertida. El legislador comunitario es competente, con arreglo al artículo 95 CE, para adoptar medidas en el sector de las sustancias y preparados peligrosos. Estimo que hubiera sido posible adoptar de esta manera medidas capaces de resolver los problemas causados por la expiración del régimen transitorio establecido por los artículos 69 y 112 del Acta de adhesión.

50. Cabe señalar en este contexto que el legislador comunitario ya ha adoptado, sobre la base del artículo 95 CE, un cierto número de Directivas que tenían por objeto resolver problemas causados por la imposibilidad de terminar la revisión de la legislación comunitaria en materia de sustancias peligrosas antes del 31 de diciembre de 1998 y por la consiguiente expiración de

26 — Citado en la nota 19.
27 — Véase el punto 22.
28 — *Ibidem*.
29 — Véase el punto 23.

las distintas derogaciones concedidas a Austria y Suecia en el Acta de adhesión antes de que se adoptaran nuevas medidas comunitarias más estrictas en el campo de las sustancias peligrosas. Así, por ejemplo, mediante la Directiva 1999/33/CE, [30] el Parlamento Europeo y el Consejo, actuando sobre la base del artículo 95 CE, extendieron en la práctica la derogación concedida en el Acta de adhesión a Austria y Suecia, permitiendo, de esta manera, a dichos Estados mantener en vigor hasta el 31 de diciembre de 2000 reglas más estrictas que las recogidas en la Directiva 67/548 sobre el etiquetado de ciertas sustancias peligrosas. [31]

51. Por todas las razones anteriores, estimo que procede aceptar la primera de las alegaciones del Gobierno neerlandés y anular la disposición controvertida.

La segunda alegación y los restantes motivos

52. A la vista de la conclusión a la que he llegado a propósito de la primera alegación relativa al primer motivo de anulación, no me pronunciaré sobre la segunda alegación, ni sobre los restantes motivos invocados por los Países Bajos.

30 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 1999, por la que se modifica la Directiva 67/548 (DO L 199, p. 57).

31 — Citada en la nota 6.

Los efectos en el tiempo de la sentencia del Tribunal de Justicia

53. En la vista, el Gobierno neerlandés destacó que no pretende en modo alguno poner en duda el derecho de Austria y Suecia a mantener en vigor restricciones al uso de cadmio más amplias que las establecidas en la Directiva 76/769 y solicitó al Tribunal de Justicia que, en el supuesto de que se anule la disposición controvertida por reposar sobre una base jurídica incorrecta, se limiten los efectos en el tiempo de dicha anulación. La Comisión no ha señalado si tiene alguna objeción a dicha limitación.

54. Según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia puede, por motivos de seguridad jurídica, indicar qué efectos de la Directiva anulada se mantendrán. [32]

55. En el caso de autos la anulación de la disposición controvertida podría provocar una considerable inseguridad jurídica en relación con Austria y Suecia. En consecuencia, estimo, junto al Gobierno neerlandés, que el Tribunal de Justicia debería mantener todos los efectos legales de la disposición controvertida hasta la adopción de nuevas medidas comunitarias con una base jurídica correcta.

32 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992, *Parlamento/Consejo* (C-295/80, Rec. p. I-4193).

56. Debo añadir que, por supuesto, las nuevas medidas mencionadas deberían aplicarse a todos los Estados miembros sin discriminación. Así, por ejemplo, si se prolongaran las derogaciones concedidas a ciertos «nuevos» Estados miembros, a fin de permitirles seguir manteniendo medidas más restrictivas, debería ofrecerse la misma posibilidad a los restantes Estados miembros que se encuentren en la misma situación. Sólo es lícito tratar de manera diferente a los Estados miembros cuando existen razones válidas para ello. En consecuencia, aunque, a mi juicio, procede anular la medida de la Comisión por razones formales, el resultado también puede dar satisfacción a las objeciones de los Países Bajos relativas al contenido de la medida.

Conclusión

57. A la vista de las observaciones anteriores, estimo que el Tribunal de Justicia debería:

1) Anular el punto 3 del anexo de la Directiva 1999/51/CE de la Comisión, de 26 de mayo de 1999, por la que se adapta al progreso técnico por quinta vez el anexo I de la Directiva 76/769/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (estaño, PCF y cadmio).

2) Declarar que procede mantener los efectos de dicha disposición hasta la adopción por la Comisión de una nueva medida comunitaria con una base jurídica correcta.

3) Condenar a la Comisión a soportar las costas de los Países Bajos.

4) Condenar a Suecia a soportar sus propias costas.