CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 15 de Novembro de 2001 [1]

1. No presente processo, o Reino dos Países Baixos interpôs, nos termos do artigo 230.° CE, recurso de anulação do ponto 3 do anexo da Directiva 1999/51/CE [2] (a seguir «disposição impugnada») que determina que a República da Áustria e o Reino da Suécia continuem a aplicar — até 31 de Dezembro de 2002 — restrições ao uso do cádmio que ultrapassam as estabelecidas no ponto 24 do anexo I da Directiva 76/769/CEE do Conselho, de 27 de Julho de 1976, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas [3].

2. A questão de direito essencial é de saber se a base jurídica da disposição impugnada é a correcta. Neste contexto, coloca-se a questão de saber se a referida disposição pode ser considerada uma modificação necessária para adaptar o anexo I da Directiva 76/769 ao progresso técnico.

As normas pertinentes

3. A Directiva 76/769 fixa regras respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas. Segundo o artigo 1.°, n.° 1, a directiva aplica-se às substâncias e preparações cuja lista figura no anexo I [4]. Tanto quanto para aqui interessa, o artigo 2.° dispõe que:

«Os Estados-Membros tomarão todas as medidas úteis para que as substâncias e preparações perigosas indicadas no anexo possam ser colocadas no mercado ou utilizadas nas condições aí referidas.

[...]»

1 — Língua original: inglês.

2 — Directiva da Comissão, de 26 de Maio de 1999, que adapta ao progresso técnico, pela quinta vez, o anexo I da Directiva 76/769/CEE do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (estanho, PCP e cádmio) (JO L 142, p. 22).

3 — JO 1976, L 262, p. 201; EE 13 F5 p. 208.

4 — Originalmente, a Directiva 76/769 só continha um anexo. Entretanto, esse anexo foi redenominado «anexo I», depois da modificação introduzida pela Directiva 83/478/CEE, do Conselho, de 19 de Setembro de 1983, que altera pela quinta vez (amianto) a Directiva 76/769 (JO 1983, L 263, p. 33; EE 13 F14 p. 201).

4. O artigo 2.°-A, acrescentado pela Directiva 89/678/CEE [5], dispõe que:

«As alterações necessárias para adaptar os anexos ao progresso técnico relativamente às substâncias e preparações já abrangidas pela [...] directiva [76/769] serão adoptadas de acordo com o procedimento previsto no artigo [29.°] da Directiva 67/548/CEE [6], com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva [92/32/CEE [7]].»

5. O procedimento previsto no artigo 29.° da Directiva 67/548, na nova redacção, segue o sistema exposto na Decisão 87/373/CEE, do Conselho, de 13 de Julho de 1987, que fixa as modalidades de exercício das competências de execução conferidas à Comissão [8]. De acordo com esta decisão, o artigo 29.° dispõe que a Comissão é assistida por um comité composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão. A Comissão submete ao comité um projecto das medidas a tomar e adopta-as se estiverem em conformidade com o parecer do comité. Não estando as medidas de acordo com o parecer do comité, ou na ausência de parecer, a Comissão submete ao Conselho uma proposta sobre a qual este decide por maioria qualificada.

6. A Directiva 76/769 foi modificada por diversas ocasiões. Foi acrescentado um certo número de substâncias e de preparações perigosas ao anexo I [9], assim como restrições suplementares ao uso das substâncias e preparações abrangidas por este anexo [10].

7. Através da Directiva 91/338/CEE [11], o legislador comunitário incluiu o cádmio no campo de aplicação da Directiva 76/769, acrescentando um novo ponto 24 ao anexo I. O ponto 24 proíbe, relativamente a um certo número de produtos especificamente mencionados, a utilização do cádmio para corar produtos acabados (ponto 1), para estabilizar os produtos acabados fabricados a partir de polímeros e copolímeros de cloreto de vinilo (PVC, ponto 2) e para o tratamento com cádmio (cadmiagem) da superfície de produtos ou componentes metálicos (ponto 3). No ponto 2.1 do ponto 24, a utilização do cádmio é proibida, por exemplo, como estabilizador de artigos de escritório e artigos escolares, fabricados a partir de PVC.

5 — Directiva do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, que altera a Directiva 76/769 (JO L 328, p. 24).

6 — Directiva do Conselho, de 27 de Junho de 1967, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas (JO 1967, L 196, p. 1; EE 13 F01 p. 50).

7 — Directiva do Conselho, de 30 de Abril de 1992, que altera pela sétima vez a Directiva 67/548 (JO L 154, p. 1).

8 — JO L 197, p. 33.

9 — V., por exemplo, a Directiva 89/677/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, que altera pela oitava vez a Directiva 76/769 (JO L 398, p. 19).

10 — V., por exemplo, a Directiva 97/64/CE da Comissão, de 10 de Novembro de 1997, que adapta pela quarta vez ao progresso técnico o anexo I da Directiva 76/769 (JO L 315, p. 13).

11 — Directiva do Conselho, de 18 de Junho 1991, que altera pela décima vez a Directiva 76/769 (JO L 186, p. 59).

8. O artigo 2.° da Directiva 91/338 dispõe que:

«Dada a evolução dos conhecimentos e das técnicas no domínio de substitutos menos perigosos do cádmio e seus compostos, a Comissão, em colaboração com os Estados-Membros, procederá pela primeira vez a uma reavaliação da situação num prazo de três anos a partir da data a que se refere o n.° 1 do artigo 3.° e seguidamente a intervalos regulares, segundo o processo previsto no artigo 2.°-A da Directiva 76/769/CEE.»

9. Por força do artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 91/338, os Estados-Membros deviam adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias ao cumprimento da referida directiva o mais tardar até 31 de Dezembro de 1992.

10. A República da Áustria e o Reino da Suécia tornaram-se membros da União Europeia em 1 de Janeiro de 1995. O Acto de Adesão [12] estabeleceu as medidas transitórias respeitantes à utilização e à colocação no mercado do cádmio nestes Estados. O artigo 69.°, n.° 1, dispõe que, durante um período de quatro anos a contar da data da adesão, as disposições do anexo VIII não são aplicáveis à Áustria, nos termos do referido anexo e das respectivas condições. O artigo 112.°, n.° 1, concede à Suécia, em termos idênticos, uma derrogação da aplicação das regras contidas no anexo XII do Acto.

11. O anexo VIII do Acto de Adesão — aplicável à República da Áustria — refere o ponto 2.1 do anexo da Directiva 91/338, respeitante à utilização do cádmio como estabilizador nos produtos fabricados a partir do PVC, que introduziu o ponto 2.1 do n.° 24 do anexo I da Directiva 76/769.

12. O anexo XII do Acto de Adesão — aplicável ao Reino da Suécia — refere a Directiva 91/338 e dispõe que, «durante todo o período transitório, a Suécia poderá manter a livre circulação dos produtos de porcelana e de cerâmica, incluindo azulejos, nos termos da sua actual legislação, no que se refere às isenções à proibição de utilizar o cádmio em tratamento de superfície, como estabilizador ou corante».

13. Os artigos 69.°, n.° 2, e 112.°, n.° 2, do Acto de Adesão dispõem, quanto à

12 — Acto relativo às condições de adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos tratados em que se funda a União Europeia (JO 1994, C 241, p. 21), na redacção dada pela Decisão 95/1/CE, Euratom, CECA do Conselho da União Europeia, de 1 de Janeiro de 1995, que adapta instrumentos relativos à adesão de novos Estados-Membros à União Europeia (JO L 1, p. 1).

República da Áustria e ao Reino da Suécia:

«As disposições referidas no n.º 1 serão reexaminadas nesse período, nos termos dos procedimentos comunitários.

Sem prejuízo do resultado desse reexame, no termo do período transitório referido no n.º 1, o acervo comunitário será aplicável aos novos Estados-Membros em condições idênticas às aplicáveis aos Estados-Membros actuais.»

14. Em 26 de Maio de 1999, a Comissão adoptou a Directiva 1999/51 [13]. A Directiva 1999/51 foi adoptada com base no artigo 2.º-A da Directiva 74/769 [14] de acordo com o procedimento do comité fixado no artigo 29.º da Directiva 67/548, com as alterações nela introduzidas.

15. O primeiro considerando do preâmbulo da Directiva 1999/51 relembra que «[c]onsiderando que os Actos de Adesão [...] nomeadamente os seus artigos 69.º [...] e 112.º, respectivamente, prevêem que determinadas disposições do anexo I da Directiva 76/769/CEE não são aplicáveis à Áustria [...] e à Suécia, devendo ser revistas em conformidade com os procedimentos estabelecidos no Tratado CE».

16. O quinto considerando do preâmbulo indica que «[c]onsiderando que a resolução do Conselho de 25 de Janeiro de 1998 [15] preconiza uma estratégia global de combate à poluição ambiental pelo cádmio, incluindo medidas com o objectivo de restringir a utilização de cádmio e incentivar o desenvolvimento de substituintes; que os riscos apresentados pelo cádmio são avaliados no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho [16], devendo a Comissão reanalisar as restrições aplicáveis ao cádmio na sequência da referida avaliação; que, como medida transitória, a Suécia e a Áustria devem ser autorizadas a manter disposições de âmbito mais vasto na matéria».

17. Em conformidade com estes considerandos, o ponto 3 do anexo da Directiva 1999/51 — a disposição cuja anulação é pedida pelo Reino dos Países Baixos — aditou o texto seguinte ao ponto 24 do anexo I da Directiva 76/769:

«A Áustria e a Suécia, que já aplicam ao cádmio restrições mais rigorosas que as

13 — Referida na nota 2.

14 — Referida no n.º 4.

15 — JO C 30, p. 1.

16 — Regulamento de 23 de Março de 1993, relativo à avaliação e controlo dos riscos ambientais associados às substâncias existentes (JO L 84, p. 1).

previstas nas secções 1, 2 e 3, podem continuar a aplicar as mesmas até 31 de Dezembro de 2002. Antes da referida data, a Comissão analisará as disposições aplicáveis ao cádmio no âmbito do anexo I da Directiva 76/769/CEE, em função dos resultados da avaliação dos riscos, bem como do desenvolvimento de conhecimentos e técnicas no domínio dos substituintes do cádmio.»

18. Como resulta do seu texto, a nova secção 4 não modificou de forma substancial as regras respeitantes à utilização do cádmio estabelecidas no ponto 24, secções 1 e 2, do anexo I da Directiva 76/769. O seu efeito foi prolongar — até ao fim de 2002 — a validade das derrogações concedidas à República da Áustria e ao Reino da Suécia pelo acto de adesão e, consequentemente, permitir que esses Estados continuem a aplicar restrições à utilização do cádmio, que vão para além do que se encontra previsto no n.º 24, pontos 1 a 3.

19. Nos termos do seu artigo 3.º, a Directiva 1999/51 entrou em vigor em 25 de Junho de 1999.

Contexto factual e legal

20. Antes de examinar as queixas feitas e os argumentos utilizados no presente processo, importa expor brevemente as circunstâncias que conduziram à adopção da Directiva 1999/51.

21. Recorde-se que o Acto de Adesão da República da Áustria e do Reino da Suécia concedeu a estes Estados derrogações, válidas por cinco anos, às regras comunitárias respeitantes à utilização e à colocação do cádmio no mercado, estabelecidas pela Directiva 76/769. Tendo em conta estas derrogações, a Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 2.º da Directiva 91/338 [17], avaliar se a utilização e a colocação no mercado desta substância deveria ser ainda mais restringida do que o previsto no ponto 24 do anexo I da Directiva 76/769 e iniciar o trabalho de redacção das propostas de alteração destas disposições.

22. Neste contexto, a Comissão designou, nos termos do Regulamento n.º 793/93 [18], o cádmio como «substância prioritária que requer atenção imediata» em 1997 [19], e encarregou o Reino da Bélgica de proceder a uma avaliação dos riscos decorrentes da sua utilização. Segundo as informações fornecidas ao Tribunal de Justiça, esta avaliação ainda não se encontra concluída. Em Setembro de 1998, uma sociedade de consultores elaborou, a pedido da Comissão, um relatório sobre os riscos decorrentes da utilização do cádmio (a seguir

17 — Referida no n.º 8.

18 — Referido na nota 16.

19 — Regulamento (CE) n.º 143/97 da Comissão, de 27 de Janeiro de 1997, relativo à terceira lista de substâncias prioritárias, em conformidade com o Regulamento n.º 793/93 (JO L 25, p. 13).

«relatório Atkins»). As partes estão de acordo quanto ao facto de o relatório confirmar a opinião segundo a qual a utilização do cádmio dever ser mais reduzida do que o previsto pela Directiva 76/769. Contudo, também concordam com o facto de o relatório não ser apropriado para servir de base às novas medidas comunitárias neste domínio, em virtude de o seu campo de aplicação ser demasiadamente restrito e de os resultados apresentados não serem suficientemente definitivos e completos. Acresce que o Comité Científico da Toxicidade, da Ecotoxicidade e do Ambiente, que aconselha a Comissão neste contexto, não adoptou um parecer definitivo sobre as conclusões a retirar deste relatório.

23. Em 1998, a Comissão apresentou ao grupo de trabalho sobre as limitações da colocação no mercado e da utilização de certas substâncias e preparações perigosas (a seguir «grupo de trabalho»), dois projectos de proposta de alteração do ponto 24 do anexo I da Directiva 76/769 [20]. Estes projectos de proposta visavam, em particular, a adopção de novas limitações ao uso do cádmio como corante em certos produtos, como a poliamida. Considerando, contudo, que os resultados da avaliação dos riscos em curso não eram suficientemente completos, a Comissão não adoptou estes projectos de proposta. Em vez disso, submeteu ao grupo de trabalho um terceiro projecto de proposta [21]. Este novo projecto de proposta não tinha em vista qualquer nova limitação à utilização do cádmio, mas previa, com efeito, uma prolongação, até 31 de Dezembro de 2002, da derrogação concedida à República da Áustria e ao Reino da Suécia, pelo Acto de Adesão. Este projecto de proposta, acrescentado de algumas alterações destinadas a eliminar as objecções levantadas pelo Reino dos Países Baixos, foi submetido à opinião do comité, por força do artigo 29.° da Directiva 67/548. Enquanto os representantes do Reino da Bélgica, do Reino da Dinamarca e do Reino dos Países Baixos votaram contra, a maioria do comité votou a favor da proposta. Nos termos do artigo 29.° da Directiva 67/548, a proposta foi, portanto, adoptada pela Comissão como Directiva 1999/51.

20 — Anexados à petição.
21 — *Ibidem*.

O recurso de anulação

24. O Reino dos Países Baixos contestou a validade do ponto 3 do anexo da Directiva 1999/51, que acrescentou uma secção 4 ao ponto 24 do anexo I da Directiva 76/769. A Comissão sustenta que deve ser negado provimento ao pedido. O Reino da Suécia interveio em apoio das conclusões da Comissão. Na audiência, o Reino dos Países Baixos e a Comissão fizeram alegações orais.

25. O Reino dos Países Baixos invoca quatro fundamentos de direito. Estes fundamentos foram apresentados na petição, como se segue. Em primeiro lugar, a

Comissão excedeu as suas competências ao adoptar esta disposição com base no artigo 2.°-A da Directiva 76/769. Em segundo lugar, a disposição impugnada é contrária às disposições de fundo da Directiva 76/769, uma vez que implica que o ponto 24 do anexo I da directiva inclua uma harmonização exaustiva das utilizações possíveis do cádmio. Em terceiro lugar, viola o princípio da segurança jurídica. Em quarto lugar, não satisfaz as exigências de fundamentação, em violação do disposto no artigo 253.° CE.

26. Na audiência, o Governo dos Países Baixos colocou particular ênfase no segundo fundamento. Contudo, como o próprio Governo dos Países Baixos reconheceu na audiência, é apropriado que o Tribunal proceda ao exame dos fundamentos pela ordem em que os mesmos foram apresentados na petição.

O primeiro fundamento: inexactidão da base legal

27. O Reino dos Países Baixos apresenta dois argumentos principais a favor da sua posição segundo a qual a Comissão excedeu as suas competências ao adoptar a disposição impugnada. Em primeiro lugar, sustenta que a disposição impugnada não pode ser considerada como uma modificação ao anexo I da Directiva 76/769, necessária à adaptação do anexo ao progresso técnico, nos termos do artigo 2.°-A, da referida directiva. Em segundo lugar, o Reino dos Países Baixos sustenta que a disposição impugnada toca aspectos essenciais da regulamentação sobre a utilização do cádmio. Em seu entender, a disposição impugnada ultrapassa pois, aquilo que pode ser adoptado nos termos de uma disposição — como o artigo 2.°-A — que delega na Comissão a competência para fixar regras, em cooperação com um comité, de acordo com o procedimento previsto no artigo 29.° da Directiva 67/548, na sua nova redacção. A disposição impugnada deveria, pelas razões apontadas, ser adoptada pelo legislador comunitário com base no artigo 95.° CE.

O primeiro argumento

28. O Governo dos Países Baixos relembra que, segundo o artigo 2.°-A, a Comissão possui competência para proceder às modificações necessárias para adaptar ao progresso técnico o anexo I da Directiva 76/769 no que respeita às substâncias e preparações já abrangidas pelo anexo, em conformidade com o procedimento previsto no artigo 29.° da Directiva 67/548. Segundo aquele Governo, o objectivo essencial desta disposição é permitir às autoridades comunitárias reagir imediatamente, em caso de verificação de um dano ao público ou no ambiente, em particular quando se observem casos com graves consequências para a saúde das pessoas, através da imposição de limitações à utilização existente de substâncias e preparações perigosas. Contudo, quanto ao cád-

mio, o Governo dos Países Baixos alega que o artigo 2.°-A deve ser interpretado à luz da Directiva 91/338. Resulta do artigo 2.° [22] e do terceiro considerando do preâmbulo da directiva [23], que as modificações destinadas a adaptar o anexo I ao progresso técnico, nos termos do artigo 2.°-A, devem ser entendidas como modificações necessárias, em particular, pela evolução dos conhecimentos e das técnicas em matéria de substitutos do cádmio.

29. Segundo o Governo dos Países Baixos, daqui resulta que a disposição impugnada não pode ser considerada como uma modificação necessária para adaptar o ponto 24 do anexo I ao progresso técnico, nos termos do artigo 2.°-A. Por um lado, a disposição impugnada não se baseia no progresso dos conhecimentos e das técnicas em matéria de substitutos do cádmio pois, como resulta claramente do quinto considerando do preâmbulo da Directiva 1999/51 [24], a avaliação do risco para o ambiente e a saúde das pessoas resultante do cádmio não se encontrava concluída no momento em que a Comissão adoptou a disposição impugnada. Por outro lado, o progresso dos conhecimentos e das técnicas em matéria de substitutos do cádmio deve, pela sua natureza, afectar da mesma forma todos os Estados-Membros. No entanto, a disposição impugnada criou um regime especial para a República da Áustria e para o Reino da Suécia.

30. Além disso, o Governo dos Países Baixos sustenta que a disposição impugnada visa essencialmente prevenir as dificuldades práticas que surgiriam na Áustria e na Suécia se estes países tivessem sido forçados, no seguimento do fim das derrogações previstas pelos artigos 69.° e 112.° do Acto de Adesão, a alterar as suas legislações pouco tempo antes da introdução de novas limitações comunitárias à utilização do cádmio. Nestas circunstâncias, a disposição impugnada, deve ser considerada como uma modificação do anexo I da Directiva 76/769, antecipando uma futura adaptação do anexo ao progresso técnico, nos termos do artigo 2.°-A.

31. Finalmente, o Governo dos Países Baixos indica que a legislação de certos Estados-Membros, incluindo o Reino dos Países Baixos, impõe limitações mais severas à utilização do cádmio que as previstas pelo ponto 24 do anexo I da Directiva 76/769. Estes Estados-Membros encontram-se numa situação comparável à da República da Áustria e à do Reino da Suécia e a Comissão deveria, pois, em todo o caso, ter concedido derrogações também a esses Estados-Membros.

32. A Comissão refuta estes argumentos.

33. Segundo esta, o artigo 2.°-A atribui-lhe competência para adoptar, em conformidade com o procedimento do comité, modificações de menor importância ao anexo I da Directiva 76/769. Contrariamente ao que defende o Governo dos Países

22 — Referido no n.° 8.

23 — Este considerando refere que: «considerando que os conhecimentos e técnicas em matéria de substitutos evoluem e que importa, por conseguinte, reavaliar sistematicamente a situação, em função dos resultados dos estudos científicos e técnicos previstos na [Resolução do Conselho, de 25 de Janeiro de 1998, JO C 30, p. 1]».

24 — Referida no n.° 16.

Baixos, não se encontra vedado à Comissão o exercício desta competência na ausência de estudos científicos definitivos e completos relativamente ao risco colocado pelo cádmio e à possibilidade de o trocar por substitutos. Ao adoptar a disposição impugnada, a Comissão teve em conta os resultados preliminares da avaliação em curso dos riscos do cádmio, que indicavam que havia necessidade de limitar ainda mais a sua utilização e o facto de estar eminente a apresentação de uma proposta legislativa para esse efeito. Não pode, pois, afirmar-se que a disposição impugnada não se «baseou no progresso dos conhecimentos e das técnicas» e que, portanto, não constituiu uma adaptação ao progresso técnico, nos termos do artigo 2.°-A.

34. A Comissão sustenta, além disso, que a falta de adopção da disposição impugnada teria sido contrária às legítimas expectativas da República da Áustria e do Reino da Suécia e aos princípios de boa gestão: se tal se tivesse verificado, estes Estados teriam sido obrigados — em virtude do fim do regime transitório fixado pelo Acto de Adesão de 31 de Dezembro de 1998 — a anular as restrições previstas pelas suas legislações, ainda que limitações similares fossem, muito provavelmente, introduzidas, a breve trecho, ao nível comunitário. Nestas circunstâncias, a Comissão não pode ser censurada por ter adoptado a disposição impugnada de acordo com o procedimento flexível do comité previsto no artigo 2.°-A.

35. Por fim, a Comissão alega que, nas circunstâncias particulares, um regime específico para a República da Áustria e para o Reino da Suécia, equivalente ao previsto nas medidas transitórias do Acto de Adesão, era justificado. Este regime reflecte, simplesmente, o facto de a República da Áustria e do Reino de Suécia estarem avançados no domínio da prevenção dos riscos para a saúde resultantes do cádmio e de as regras restritivas da utilização do cádmio previstas pelas legislações destes Estados virem a ser, muito verosimilmente, adoptadas ao nível comunitário num futuro próximo [25].

36. O Governo Sueco apresenta argumentos substancialmente similares aos da Comissão.

37. Como resulta claramente dos argumentos apresentados, a questão essencial é de saber se uma disposição que concede a certos Estados-Membros uma derrogação à aplicação das disposições fixadas no anexo I da Directiva 76/769 que autoriza estes Estados a manterem em vigor regras mais restritivas em matéria de utilização e de colocação no mercado de uma substância abrangida pelo anexo, pode ser considerada como uma modificação necessária à adaptação do anexo ao progresso técnico, nos termos do artigo 2.°-A.

25 — A Comissão remete, neste contexto, para a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Cláusula de revisão — Normas ambientais e sanitárias quatro anos após a adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia à União Europeia», COM/98/0745 final, que refere (na pág. 11): a intenção é «a adopção de uma directiva da Comissão que estabelece novas limitações à colocação no mercado e utilização do [...] cádmio, abordando-se, deste modo, as questões dos novos Estados-Membros».

38. Em meu entender, uma interpretação do artigo 2.°-A, tendo em conta a sua letra e o seu fim, leva, inevitavelmente, a uma resposta negativa.

39. Em primeiro lugar, relembre-se que o texto do artigo 2.°-A atribui à Comissão a competência para adoptar «as alterações necessárias para adaptar [o anexo I] ao progresso técnico». Em meu entender, resulta claro que uma disposição não pode ser considerada como uma *adaptação* do anexo I *ao progresso técnico*, a menos que opere uma modificação substancial das regras que regem a utilização e a colocação no mercado do cádmio, previstas nas secções 1 a 3 do ponto 24 do anexo I. Contudo, a disposição impugnada em nada altera as regras de fundo que limitam a utilização e a colocação no mercado do cádmio previstas nas secções 1 a 3 do ponto 24 do anexo I. É difícil aceitar, por esta simples razão, a alegação da Comissão segundo a qual a disposição impugnada entra no seu campo de competências, por força do artigo 2.°-A.

40. Em segundo lugar, a noção de adaptação ao progresso técnico deve ser interpretada, como indica o Governo dos Países Baixos, à luz do objectivo do artigo 2.°-A, introduzido pela Directiva 89/678. O primeiro considerando do preâmbulo desta directiva afirma:

«Considerando que a população e o meio ambiente são constantemente expostos a novos riscos provocados pela utilização de produtos químicos; que é indispensável intervir imediatamente quando se verificam danos e, sobretudo, quando se observam casos que se revestem de consequências graves para a saúde das pessoas, para que sejam proibidas ou limitadas a nível comunitário a colocação no mercado e a utilização de certas substâncias e preparações perigosas.»

41. O terceiro considerando refere:

«Considerando que o progresso técnico torna necessária uma rápida adaptação das prescrições contidas no anexo da Directiva 76/769/CEE.»

42. Com base nestas declarações, parece claro que o objectivo principal do artigo 2.°-A é possibilitar às autoridades comunitárias a adaptação do anexo I, limitando a colocação no mercado e a utilização de certas substâncias e preparações perigosas ao nível comunitário e, através do procedimento do comité, fazê-lo mais facilmente e de forma mais rápida do que aconteceria se as limitações devessem ser adoptadas com base no artigo 95.° CE. Contudo, a disposição impugnada não comporta nenhuma nova limitação à colocação no mercado e à utilização do cádmio, ao nível comunitário. Pelo contrário, esta disposição concede à República da Áustria e ao Reino da Suécia uma derrogação que lhes permite manter, ao nível nacional,

limitações relativas à colocação no mercado e à utilização do cádmio já existentes. Também por esta razão, é difícil aceitar os argumentos invocados pela Comissão em sua defesa, no presente processo.

43. Segundo o Governo dos Países Baixos, a disposição impugnada é, além disso, ilegal, uma vez que não teve por base o progresso técnico no domínio dos substitutos do cádmio.

44. Considero que este argumento assenta numa interpretação indevidamente restritiva do artigo 2.°-A. O preâmbulo da Directiva 89/678 faz referência às situações em que «se verificam danos» (primeiro considerando) e nas quais tenha havido «progresso técnico» (terceiro considerando). Consequentemente, parece que o legislador comunitário não pretendia conferir à Comissão competência para agir com base no artigo 2.°-A unicamente no caso de os conhecimentos no domínio dos substitutos terem progredido de tal forma que se justificassem novas limitações à utilização das substâncias perigosas, mas igualmente quando as investigações científicas revelem que as substâncias abrangidas pelo anexo I representam um perigo mais importante para o ambiente e saúde pública que o que se verificava anteriormente e que novas restrições são, por consequência, necessárias.

45. Contudo, deve-se reconhecer que a Comissão só pode exercer as suas competências derivadas do artigo 2.°-A, quando as medidas adoptadas assentem em bases científicas — seja no domínio dos substitutos, seja em investigações que indiciem que as substâncias abrangidas pelo anexo I representam novos perigos para a saúde ou para o ambiente. Como foi referido pela própria Comissão nas suas observações por escrito, as medidas não são, nem podem ser, normalmente, adoptadas nos termos do artigo 2.°-A, na falta de resultados científicos completos e finais. É talvez possível — e aqui, mais uma vez, discordo da opinião do Governo dos Países Baixos — pensar em circunstâncias nas quais seria apropriado que a Comissão tomasse medidas na falta de resultados científicos definitivos. O objectivo essencial do artigo 2.°-A, isto é, a protecção do ambiente e da saúde pública contra os riscos das substâncias e das preparações perigosas, poderia estar ameaçado se a Comissão estivesse estritamente proibida de agir, por exemplo, quando os resultados científicos preliminares revelassem uma ligação estreita entre uma forma comum de cancro e a utilização de cádmio em certos produtos. Contudo, a competência da Comissão para a agir com base em resultados preliminares não pode ser ilimitada. Considero que uma tal acção pode justificar-se quando os resultados preliminares em questão revelem que existe uma forte necessidade de uma acção urgente ao nível comunitário.

46. No presente processo, é pacífico que a disposição impugnada não se baseou em resultados científicos definitivos e completos. No momento em que a Directiva 1999/51 foi adoptada, as autoridades belgas ainda não tinham terminado a avalia-

ção dos riscos pelos quais eram responsáveis, nos termos do Regulamento n.° 143/97[26], nem o Comité Científico da Toxicidade, da Ecotoxicidade do Ambiente tinha emitido parecer definitivo sobre esta questão[27]. Acresce que nada indica que os resultado preliminares em que a Comissão se baseou — em que se inclui o Relatório Atkins[28] — tenham revelado uma forte necessidade de uma acção urgente ao nível comunitário. Como referiu ao Tribunal de Justiça, a própria Comissão sempre considerou que novas limitações comunitárias à utilização e à colocação no mercado do cádmio, não poderiam ser adoptadas antes de as autoridades belgas terem completado a avaliação dos riscos, de que estavam encarregues.

47. Por estas razões, em meu entender, a disposição impugnada não pode ser considerada como uma adaptação do anexo I ao progresso técnico, nos termos do artigo 2.°-A da Directiva 76/769.

48. Sou apoiado nesta opinião pelo facto de, no terceiro projecto de proposta da Directiva 1999/51, a Comissão ter referido que[29]: «a DG III considera que [...], actualmente, não existe qualquer base para adaptar ao progresso técnico as disposições respeitantes ao cádmio. O novo projecto [proposta de directiva que modifica o anexo I da Directiva 76/769] não apresenta, pois, qualquer modificação que não o prolongamento das derrogações relativas ao cádmio concedidas ao Reino da Suécia e à República da Áustria». Ainda que esta declaração, constante no projecto de directiva, não seja conclusiva, considero, todavia, que convém atribuir-lhe algum peso. Como referiu o Governo dos Países Baixos, esta declaração confirma que a disposição impugnada é, por essência, uma medida que *antecipa* uma adaptação do anexo I, da Directiva 76/769, ao progresso técnico, nos termos do artigo 2.°-A.

49. Esta conclusão em nada é afectada pela afirmação da Comissão, segundo a qual a mesma teria frustrado as expectativas da República da Áustria e do Reino da Suécia e teria violado o princípio da boa administração se não tivesse adoptado a disposição impugnada. O legislador comunitário é competente, por força do artigo 95.° CE, para adoptar medidas no domínio das substâncias e preparações perigosas. Considero que medidas susceptíveis de resolver os problemas resultantes do fim do regime transitório previsto nos artigos 69.° e 112.° do Acto de Adesão, poderiam ter sido tomadas desta forma.

50. Pode notar-se, neste contexto, que o legislador comunitário já adoptou, com base no artigo 95.° CE, um certo número de directivas destinadas a resolver os problemas causados pelo facto de a revisão da legislação comunitária relativa a substâncias perigosas não se ter completado antes de 31 de Dezembro de 1998 e de as diversas derrogações conferidas no Acto de Adesão à República da Áustria e ao Reino da Suécia terem, assim, terminado antes de

26 — Referido na nota 19.
27 — V. n.° 22 *supra*.
28 — *Idem*.
29 — V. n.° 23 *supra*.

terem sido adoptadas novas e mais restritivas medidas comunitárias no campo das substâncias perigosas. Por exemplo, através da Directiva 1999/33/CE [30], o Parlamento Europeu e o Conselho, agindo com base no artigo 95.° CE, alargaram, com efeito, uma derrogação conferida pelo Acto de Adesão à República da Áustria e ao Reino da Suécia, que autorizava estes Estados a manterem em vigor, até 31 de Dezembro de 2000, regras mais restritas que as previstas pela Directiva 67/548, relativa à rotulagem de certas substâncias perigosas [31].

51. Pelas razões acima mencionadas, proponho que seja acolhido o primeiro fundamento invocado pelo Governo dos Países Baixos e anulada a disposição impugnada.

O segundo argumento e os outros fundamentos

52. À luz da conclusão a que cheguei quanto ao primeiro argumento do primeiro fundamento de direito, não me pronuncio sobre o segundo argumento, nem sobre os outros fundamentos de direito invocados pelo Reino dos Países Baixos.

30 — Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Maio de 1999, que altera a Directiva 67/548 em relação à rotulagem de certas substâncias perigosas na Áustria e na Suécia (JO L 199, p. 57).

31 — Referida na nota 6.

Efeitos temporários do acórdão do Tribunal de Justiça

53. Na audiência, o Governo dos Países Baixos referiu que não procurava, em caso algum, contestar o direito da República da Áustria e do Reino da Suécia de manterem em vigor as limitações à utilização do cádmio que vão para além das previstas na Directiva 76/769 e requereu ao Tribunal Justiça, em caso de anulação da disposição impugnada, a limitação dos efeitos no tempo de tal anulação. A Comissão não referiu se tinha objecções quanto a este ponto.

54. Constitui jurisprudência assente que o Tribunal de Justiça pode indicar, por razões de segurança jurídica, quais são os efeitos de uma directiva anulada que devem ser mantidos [32].

55. No presente processo, a anulação da disposição impugnada é susceptível de provocar uma insegurança jurídica grave na Áustria e na Suécia. Concordo, pois, com o Governo dos Países Baixos, que o Tribunal de Justiça dever manter todos os efeitos jurídicos da disposição impugnada, enquanto se aguarda a adopção de novas medidas comunitárias com uma correcta base legal.

32 — V. acórdão de 20 de Outubro de 1992, Conselho/Parlamento e o. (C-295/90, Colect. p. I-5299).

56. Acrescentaria que essas novas medidas deverão, evidentemente, aplicar-se sem discriminações a todos os Estados-Membros; se, por exemplo, derrogações concedidas a determinados «novos» Estados-Membros forem prolongadas, com o objectivo de lhes permitir manter em vigor medidas mais restritivas, a mesma opção deve, pois, ser dada, em princípio, aos outros Estados-Membros colocados na mesma situação. Diferenças de tratamento entre Estados-Membros só serão legais se existirem motivos válidos para essa diferença. Consequentemente, ainda que a medida da Comissão deva, em meu entender, ser anulada do ponto de vista formal, a solução pode também responder às preocupações do Reino dos Países Baixos quanto ao conteúdo da medida.

Conclusão

57. À luz das observações que antecedem, sugiro ao Tribunal de Justiça que:

«1) declare nulo o ponto 3 da Directiva 1999/51/CE da Comissão, de 26 de Maio de 1999, que adapta ao progresso técnico pela quinta vez o anexo I, da Directiva 76/769/CEE do Conselho, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (estanho, PCP e cádmio),

2) declare que os efeitos da referida disposição se mantêm até à adopção de novas medidas comunitárias com uma correcta base legal,

3) condene a Comissão nas despesas do Reino dos Países Baixos, e

4) condene o Reino da Suécia a suportar as suas próprias despesas.»