JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
15 päivänä marraskuuta 2001 [1]

1. Käsiteltävänä olevassa asiassa Alankomaat on nostanut kanteen EY 230 artiklan nojalla komission direktiivin 1999/51/EY [2] liitteessä olevan 3 kohdan (jäljempänä riidanalainen säännös) kumoamiseksi. Kyseisen kohdan nojalla Itävalta ja Ruotsi voivat edelleen — 31.12.2002 asti — soveltaa tiukempia rajoituksia kadmiumin käyttöön kuin tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä heinäkuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/769/ETY [3] liitteessä I olevassa 24 kohdassa edellytetään.

2. Pääasiallinen oikeudellinen kysymys on se, annettiinko riidanalainen säännös oikean oikeudellisen perustan nojalla. Tässä yhteydessä nousee esiin kysymys siitä, voidaanko riidanalaista säännöstä pitää muutoksena, jota tarvitaan direktiivin 76/769/ETY liitteen I mukauttamiseksi tekniikan kehitykseen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Direktiivissä 76/769/ETY vahvistetaan tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevat säännöt. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivi koskee liitteessä I lueteltuja vaarallisia aineita. [4] Direktiivin 2 artiklassa säädetään merkityksellisiltä osin seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että liitteessä lueteltuja vaarallisia aineita ja valmisteita voidaan saattaa markkinoille tai ottaa käyttöön ainoastaan liitteessä vahvistettujen edellytysten mukaisesti.

— — "

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden (tinan, pentakloorifenolin ja kadmiumin) markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 76/769/ETY liitteen I mukauttamisesta tekniikan kehitykseen viidennen kerran 26 päivänä toukokuuta 1999 annettu komission direktiivi 1999/51/EY (EYVL L 142, s. 22).

3 — EYVL L 262, s. 201.

4 — Alun perin direktiivissä 76/769/ETY oli vain yksi liite. Tämä liite nimettiin kuitenkin uudelleen liitteeksi I sen jälkeen, kun direktiiviä 76/769/ETY oli muutettu viidennen kerran 19.9.1983 annetulla neuvoston direktiivillä 83/478/ETY (EYVL L 263, s. 33).

4. Direktiivillä 89/678/ETY [5] lisätyssä 2 a artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tarvittavat muutokset direktiivin liitteiden mukauttamiseksi tekniikan kehitykseen tämän direktiivin [76/769/ETY] alaan jo kuuluvien aineiden ja valmisteiden osalta annetaan direktiivin 67/548/ETY[[6]], sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä [92/32/ETY [7]], [29] artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen."

5. Direktiivin 67/548/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 29 artiklassa vahvistettu menettely perustuu menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 13 päivänä heinäkuuta 1987 tehdyssä neuvoston päätöksessä 87/373/ETY [8] käyttöön otettuun järjestelmään. Kyseisen päätöksen mukaisesti 29 artiklassa säädetään, että komissiota avustaa komitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtajana on komission edustaja. Komissio tekee komitealle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä ja päättää niistä, jos ne ovat komitean lausunnon mukaiset. Jos suunnitellut toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaiset tai lausuntoa ei ole annettu, komissio tekee ehdotuksen neuvostolle, joka ratkaisee asian määräenemmistöllä.

6. Direktiiviä 76/769/ETY on muutettu useaan kertaan. Monia vaarallisia aineita ja valmisteita on lisätty liitteeseen I [9], ja kyseisessä liitteessä lueteltujen aineiden ja valmisteiden käyttöä on edelleen rajoitettu. [10]

7. Direktiivillä 91/338/ETY [11] yhteisön lainsäätäjä sisällytti direktiiviin 76/769/ETY kadmiumin lisäämällä liitteeseen I uuden 24 kohdan. Kyseisessä kohdassa kielletään monien nimenomaisesti mainittujen tuotteiden suhteen kadmiumin käyttö valmiiden tuotteiden värjäämiseen (1 kohta), vinyylikloridin polymeereistä tai sekapolymeereistä valmistettujen tuotteiden stabiloimiseen (PVC, 2 kohta) ja metallituotteiden tai tuotteiden osien pintakäsittelyyn (kadmiointi) (3 kohta). Esimerkiksi 24 kohdan 2.1 kohdan mukaan kadmiumia ei saa käyttää PVC:stä valmistettujen toimisto- tai koulutarvikkeiden stabiloimiseen.

5 — Direktiivin 76/769/ETY muuttamisesta 21.12.1989 annettu neuvoston direktiivi 89/678/ETY (EYVL L 398, s. 24).

6 — Vaarallisten aineiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä kesäkuuta 1967 annettu neuvoston direktiivi 67/548/ETY (EYVL 1967, 196, s. 1).

7 — Direktiivin 67/548/ETY muuttamisesta seitsemännen kerran 30.4.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/32/ETY (EYVL L 154, s. 1).

8 — EYVL L 197, s. 33.

9 — Ks. esim. direktiivin 76/769/ETY muuttamisesta kahdeksannen kerran 21.12.1989 annettu neuvoston direktiivi 89/677/ETY (EYVL L 398, s. 19).

10 — Ks. esim. neuvoston direktiivin 76/769/ETY liitteen I mukauttamisesta tekniikan kehitykseen neljännen kerran 10.11.1997 annettu komission direktiivi 97/64/EY (EYVL L 315, s. 13).

11 — Direktiivin 76/769/ETY muuttamisesta kymmenennen kerran 18.6.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/338/ETY (EYVL L 186, s. 59).

8. Direktiivin 91/338/ETY 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Kuultuaan jäsenvaltioita komissio arvioi tilanteen uudelleen ensimmäisen kerran kolmen vuoden kuluessa 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta päivästä ja sen jälkeen säännöllisin välein noudattaen direktiivin 76/769/ETY 2 a artiklassa säädettyä menettelyä ottaen huomioon kadmiumia ja sen yhdisteitä korvaavia vaarattomampia aineita koskevan tietämyksen ja tekniikkojen kehityksen."

9. Direktiivin 91/338/ETY 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31.12.1992.

10. Itävalta ja Ruotsi liittyivät Euroopan unioniin 1.1.1995. Liittymisasiakirjassa [12] säädetään siirtymätoimenpiteistä, jotka koskevat kadmiumin käyttöä ja markkinoille saattamista näissä valtioissa. Liittymisasiakirjan 69 artiklan 1 kohdassa määrätään, että liitteessä VIII tarkoitettuja säännöksiä ei kyseisen liitteen mukaisesti ja siinä vahvistetuin edellytyksin sovelleta Itävaltaan neljän vuoden ajan liittymispäivästä. Ruotsille myönnetään liittymisasiakirjan 112 artiklan 1 kohdassa samoin sanamuodoin poikkeus liitteen XII säännöistä.

11. Liittymisasiakirjan Itävaltaa koskevassa liitteessä VIII mainitaan direktiivin 91/338/ETY, jolla direktiivin 76/769/ETY liitteeseen I lisättiin 24 kohdan 2.1 kohta, liitteessä oleva 2.1 kohta, joka koskee kadmiumin käyttöä tasapainottajana PVC:stä valmistetuissa tuotteissa.

12. Liittymisasiakirjan Ruotsia koskevassa liitteessä XII mainitaan direktiivi 91/338/ETY ja määrätään, että "Ruotsi ylläpitää kuitenkin koko siirtymäkauden posliinin ja keraamisten tuotteiden, mukaan lukien keraamiset laatat, osalta vapaan liikkuvuuden, josta säädetään sen nykyisessä säädöksessä, joka koskee vapautuksia kiellosta käyttää kadmiumia pintakäsittelyssä, tasapainottajana tai väriaineena".

13. Liittymisasiakirjan 69 artiklan 2 kohdassa ja 112 artiklan 2 kohdassa

12 — Asiakirja Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, EYVL 1994, C 241, s. 21, sellaisena kuin se on muutettuna uusien jäsenvaltioiden Euroopan unioniin liittymistä koskevien asiakirjojen tarkistamisesta 1 päivänä tammikuuta 1995 tehdyllä Euroopan unionin neuvoston päätöksellä 95/1/EY, Euratom, EHTY, EYVL 1995, L 1, s. 1.

määrätään Itävallan ja Ruotsin osalta seuraavaa:

"Edellä 1 kohdassa tarkoitettuja säännöksiä tarkastellaan uudelleen kyseisen jakson aikana EY:n menettelyjen mukaisesti.

Edellä 1 kohdassa tarkoitetun siirtymäajan päättyessä yhteisön säännöstöä sovelletaan uusiin jäsenvaltioihin samoin edellytyksin kuin nykyisissä jäsenvaltioissa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta edellä tarkoitetun tarkastelun tuloksia."

14. Komissio antoi 26.5.1999 direktiivin 1999/51/EY [13], jolla mukautetaan direktiivin 76/769/ETY liitettä I tekniikan kehitykseen viidennen kerran. Direktiivi 1999/51/EY annettiin direktiivin 76/769/ETY [14] 2 a artiklan nojalla direktiivin 67/548/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 29 artiklassa säädetyn komiteamenettelyn mukaisesti.

15. Direktiivin 1999/51/EY johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa muistutetaan, että "liittymistä koskevassa sopimuksessa ja erityisesti sen — — 69 artiklassa — — ja — — 112 artiklassa määrätään, että tiettyjä direktiivin 76/769/ETY liitteen I säännöksiä ei sovelleta Itävaltaan — — ja Ruotsiin neljän vuoden ajan 1 päivästä tammikuuta 1995 ja että niitä tarkastellaan uudelleen EY:n perustamissopimuksessa vahvistettujen menettelyjen mukaisesti".

16. Johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että "25 päivänä tammikuuta 1988 annetussa neuvoston päätöslauselmassa[15] kehotetaan luomaan yleisstrategia kadmiumin aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, mukaan lukien toimenpiteet, joilla rajoitetaan kadmiumin käyttöä ja edistetään kadmiumia korvaavien aineiden kehittämistä; kadmiumin riskejä arvioidaan parhaillaan neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93[16] nojalla, ja komissio tarkastelee tulosten perusteella uudelleen kadmiumia koskevia rajoituksia; Ruotsi ja Itävalta voivat siirtymäkauden ajan jatkaa tiukempien rajoitusten soveltamista".

17. Näiden perustelukappaleiden mukaisesti direktiivin 1999/51/EY liitteessä olevalla 3 kohdalla, jonka Alankomaat on käsiteltävänä olevassa asiassa riitauttanut, direktiivin 76/769/ETY liitteessä I olevaan 24 kohtaan lisättiin seuraava kohta:

"4. Itävalta ja Ruotsi, jotka jo soveltavat kadmiumiin 1, 2 ja 3 kohdassa kuvattujen

13 — Mainittu alaviitteessä 2.

14 — Mainittu 4 kohdassa.

15 — EYVL C 30, s. 1.

16 — Olemassa olevien aineiden vaarojen arvioinnista ja valvonnasta 23 päivänä maaliskuuta 1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 793/93 (EYVL L 84, s. 1).

rajoitusten lisäksi muitakin rajoituksia, voivat jatkaa näiden lisärajoitusten soveltamista 31 päivään joulukuuta 2002. Komissio tarkastelee mainittuun päivämäärään mennessä uudelleen direktiivin 76/769/ETY liitteessä I olevia kadmiumia koskevia säännöksiä ja ottaa tarkastelussa huomioon riskien arvioinnin tulokset sekä uudet tiedot kadmiumia korvaavista aineista ja niitä koskevista tekniikoista."

18. Kuten uuden 4 kohdan sanamuodosta käy ilmi, sillä ei muutettu asiallisesti direktiivin 76/769/ETY liitteessä I olevan 24 kohdan 1—3 kohdassa vahvistettuja kadmiumin käyttöä koskevia sääntöjä. Sen vaikutuksesta Itävallalle ja Ruotsille liittymisasiakirjassa myönnettyjen poikkeusten voimassaoloaikaa pidennettiin vuoden 2002 loppuun, minkä ansiosta kyseiset valtiot voivat edelleen soveltaa kadmiumin käyttöön tiukempia rajoituksia kuin mitä 24 kohdan 1—3 kohdassa edellytetään.

19. Direktiivi 1999/51/EY tuli 3 artiklan mukaisesti voimaan 25.6.1999.

Asiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat

20. Ennen käsiteltävänä olevassa asiassa esitettyjen väitteiden ja niiden perustelujen tarkastelua on mainittava lyhyesti ne olosuhteet, jotka johtivat direktiivin 1999/51/EY antamiseen.

21. Kuten muistetaan, liittymisasiakirjassa Itävallalle ja Ruotsille myönnettiin viisi vuotta voimassa olevia poikkeuksia direktiivissä 76/769/ETY vahvistettuihin kadmiumin käyttöä ja markkinoille saattamista koskeviin yhteisön sääntöihin. Näiden poikkeusten vuoksi komissio päätti direktiivin 91/338/ETY 2 artiklan [17] mukaisesti arvioida, pitäisikö kyseisen aineen käyttöä ja markkinoille saattamista rajoittaa enemmän kuin mitä direktiivin 76/769/ETY liitteessä I olevassa 24 kohdassa säädetään, ja se päätti myös laatia yksityiskohtaiset ehdotusluonnokset näiden säännösten muuttamiseksi.

22. Tässä yhteydessä komissio määritteli vuonna 1997 [18] asetuksen N:o 793/93 [19] mukaisesti kadmiumin "huomiota vaativaksi ensisijaiseksi aineeksi" ja antoi Belgian tehtäväksi arvioida kadmiumin käytön aiheuttamia riskejä. Yhteisöjen tuomioistuimelle toimitettujen tietojen mukaan kyseistä arviointia ei ole vielä saatu päätökseen. Konsulttiyritys laati vuoden 1998 syyskuussa komission pyynnöstä kertomuksen kadmiumin käytön aiheuttamista riskeistä (jäljempänä Atkinsin kertomus). Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että kyseisestä kertomuksesta saadaan tukea näkemykselle, jonka mukaan kadmiumin

17 — Mainittu 8 kohdassa.

18 — Kolmannesta neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 793/93 tarkoitetusta ensisijaisten aineiden luettelosta 27 päivänä tammikuuta 1997 annettu komission asetus (EY) N:o 143/97 (EYVL L 25, s. 13).

19 — Mainittu edellä alaviitteessä 16.

käyttöä pitäisi rajoittaa enemmän kuin mitä direktiivissä 76/769/ETY edellytetään. Yhteisymmärrys näyttää kuitenkin vallitsevan myös sen suhteen, että Atkinsin kertomus ei ollut sopiva perusta uusille yhteisön toimenpiteille tällä alalla, koska se ei ollut tarpeeksi kattava ja koska siinä esitetyt tulokset eivät olleet tarpeeksi lopullisia ja tyhjentäviä. Lisäksi komissiota tässä yhteydessä neuvova myrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevä tiedekomitea pidättäytyi muodostamasta lopullista kantaa kertomuksesta tehtävien johtopäätösten suhteen.

23. Komissio esitti vuonna 1998 tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia käsittelevälle työryhmälle (jäljempänä työryhmä) kaksi ehdotusluonnosta direktiivin 76/769/ETY liitteessä I olevan 24 kohdan muuttamiseksi.[20] Kyseisissä ehdotusluonnoksissa tarkasteltiin erityisesti uusien rajoitusten säätämistä kadmiumin käyttöön tiettyjen tuotteiden, kuten polyamidin, väriaineena. Komissio ei kuitenkaan hyväksynyt kyseisiä ehdotusluonnoksia, koska käynnissä olleen riskien arvioinnin tulokset eivät vielä olleet riittävän tyhjentävät. Sen sijaan komissio antoi työryhmälle kolmannen ehdotusluonnoksen.[21] Tässä ehdotusluonnoksessa ei tarkasteltu uusia kadmiumin käyttöä koskevia rajoituksia, vaan siinä itse asiassa pidennettiin Itävallalle ja Ruotsille liittymisasiakirjassa myönnetyn poikkeuksen voimassaoloaikaa 31.12.2002 asti. Kyseinen esitysluonnos, johon oli tehty tiettyjä muutoksia Alankomaiden esittämien vastaväitteiden huomioonottamiseksi, esitettiin direktiivin 67/548/ETY 29 artiklan nojalla, sellaisena kuin se on muutettuna, komitealle lausunnon saamiseksi. Vaikka Belgian, Tanskan ja Alankomaiden edustajat äänestivät ehdotusta vastaan, komitean enemmistö äänesti sen puolesta. Direktiivin 67/548/ETY 29 artiklan mukaisesti komissio hyväksyi näin ollen ehdotuksen direktiivinä 1999/51/EY.

Kumoamiskanne

24. Alankomaat on riitauttanut direktiivin 1999/51/EY liitteessä olevan 3 kohdan, jolla direktiivin 76/769/ETY liitteessä I olevaan 24 kohtaan lisättiin 4 kohta, pätevyyden. Komission mielestä kanne pitäisi hylätä. Ruotsi tukee komissiota. Suullisessa käsittelyssä Alankomaat ja komissio esittivät suulliset lausumat.

25. Alankomaat esittää neljä kanneperustetta. Kannekirjelmässä nämä perusteet esitetään seuraavasti. Ensinnäkin komissio ylitti toimivaltansa antaessaan riidan-

20 — Kanteen liitteenä.
21 — Kanteen liitteenä.

alaisen säännöksen direktiivin 76/769/ETY 2 a artiklan nojalla. Toiseksi riidanalainen säännös on vastoin direktiivin 76/769/ETY aineellisia säännöksiä, koska sen mukaan kyseisen direktiivin liitteessä I olevassa 24 kohdassa yhdenmukaistetaan täydellisesti kadmiumin käyttömahdollisuudet. Kolmanneksi riidanalainen säännös loukkaa oikeusvarmuuden periaatetta. Neljänneksi riidanalainen säännös on ristiriidassa EY 253 artiklan kanssa, koska siinä ei täytetä perusteluja koskevia vaatimuksia.

26. Suullisessa käsittelyssä Alankomaiden hallitus painotti eniten toista kanneperustetta. Yhteisöjen tuomioistuimen on kuitenkin tarkoituksenmukaista tarkastella perusteita siinä järjestyksessä kuin ne esitettiin kannekirjelmässä, kuten Alankomaiden hallitus suullisessa käsittelyssä itsekin myönsi.

Ensimmäinen kanneperuste: väärä oikeudellinen perusta

27. Alankomaat esittää pääasiallisesti kaksi väitettä tukeakseen näkemystään, jonka mukaan komissio ylitti toimivaltansa riidanalaisen säännöksen antaessaan. Ensinnäkin se esittää, että riidanalaista säännöstä ei voida pitää sellaisena direktiivin 76/769/ETY liitteen I muutoksena, jota tarvitaan liitteen mukauttamiseksi tekniikan kehitykseen kyseisen direktiivin 2 a artiklassa tarkoitetulla tavalla. Toiseksi Alankomaat väittää, että riidanalainen säännös koskee kadmiumin käytön säätelyn keskeisiä puolia. Siksi se menee pidemmälle kuin säännös, joka voidaan hyväksyä 2 a artiklan kaltaisen säännöksen nojalla, jolla siirretään komissiolle toimivaltaa vahvistaa sääntöjä yhteistyössä komitean kanssa direktiivin 67/548/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 29 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Yhteisön lainsäätäjän olisi näin ollen pitänyt perustaa riidanalainen säännös EY 95 artiklaan.

Ensimmäinen väite

28. Alankomaiden hallitus muistuttaa, että 2 a artiklan nojalla komissiolla on toimivalta tehdä muutoksia, joita tarvitaan direktiivin 76/769/ETY liitteen I mukauttamiseksi tekniikan kehitykseen, liitteessä jo mainittujen aineiden ja valmisteiden osalta direktiivin 67/548/ETY 29 artiklassa määritellyn menettelyn mukaisesti. Alankomaiden hallituksen mukaan kyseisen säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on mahdollistaa se, että kun ihmisille ja ympäristölle on huomattu aiheutuneen vahinkoa ja erityisesti kun havaitaan tapauksia, joilla on vakavia seurauksia ihmisten terveydelle, yhteisön viranomaiset pystyvät toimimaan välittömästi asettamalla rajoituksia vaarallisten aineiden ja valmisteiden vallitsevaan käyttöön. Kadmiumin suhteen Alankomaiden hallitus esittää kuitenkin näkemyksenään, että

2 a artiklaa on tulkittava direktiivin 91/338/ETY perusteella. Kyseisen direktiivin 2 artiklasta [22] ja sen johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta [23] seuraa, että 2 a artiklassa tarkoitetut muutokset liitteen I mukauttamiseksi tekniikan kehitykseen on ymmärrettävä sellaisiksi muutoksiksi, joita erityisesti kadmiumia korvaavia aineita koskevan tietämyksen ja tekniikkojen kehitys välttämättä edellyttää.

29. Alankomaiden hallituksen mukaan tästä seuraa, että riidanalaista säännöstä ei voida pitää muutoksena, jota tarvitaan liitteessä I olevan 24 kohdan mukauttamiseksi tekniikan kehitykseen 2 a artiklassa tarkoitetulla tavalla. Yhtäältä riidanalainen säännös ei perustu kadmiumia korvaavia aineita koskevan tietämyksen ja tekniikkojen kehitykseen, koska kuten direktiivin 1999/51/EY johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta [24] selvästi ilmenee, kadmiumin ympäristölle ja ihmisten terveydelle aiheuttamaa riskien arviointia ei ollut saatu päätökseen silloin, kun komissio antoi riidanalaisen säännöksen. Toisaalta kadmiumia korvaavia aineita koskevan tietämyksen ja tekniikkojen kehitys on luonteeltaan sellaista, että sen on vaikutettava samalla tavoin kaikkiin jäsenvaltioihin. Riidanalaisella säännöksellä otettiin kuitenkin käyttöön erityisjärjestelmä Itävaltaa ja Ruotsia varten.

30. Lisäksi Alankomaiden hallitus väittää, että riidanalaisella säännöksellä pyritään ensisijaisesti ehkäisemään ne käytännön ongelmat, joita Itävallassa ja Ruotsissa olisi aiheutunut, jos näiden valtioiden olisi ollut pakko liittymisasiakirjan 69 ja 112 artiklassa määrättyjen poikkeusten voimassaoloajan päätyttyä muuttaa lainsäädäntöään vähän ennen uusien yhteisön kadmiumin käyttöä koskevien rajoitusten käyttöönottoa. Näissä olosuhteissa riidanalaista säännöstä on pidettävä direktiivin 76/769/ETY liitteen I muutoksena, jolla ennakoidaan kyseisen liitteen tulevaa mukauttamista tekniikan kehitykseen 2 a artiklassa tarkoitetulla tavalla.

31. Lopuksi Alankomaiden hallitus huomauttaa, että joidenkin jäsenvaltioiden, Alankomaat mukaan lukien, lainsäädännöissä määrätään vielä tiukemmista rajoituksista kadmiumin käytön suhteen kuin direktiivin 76/769/ETY liitteessä I olevassa 24 kohdassa. Kyseiset jäsenvaltiot ovat Itävaltaan ja Ruotsiin verrattavissa olevassa tilanteessa, ja komission olisi näin ollen joka tapauksessa pitänyt myöntää poikkeuksia myös näille jäsenvaltioille.

32. Komissio ei hyväksy näitä väitteitä.

33. Komission mukaan 2 a artiklassa sille annetaan toimivalta hyväksyä komiteamenettelyn mukaisesti direktiivin 76/769/ETY liitteeseen I vähäisiä muutoksia (modifications mineures). Toisin kuin Alankomaiden hallitus väittää, komissio ei ole estynyt käyttämästä tätä toimivaltaa silloin, kun

22 — Mainittu 8 kohdassa.

23 — Kyseisessä perustelukappaleessa todetaan, että "korvaavia aineita koskeva tietämys ja tekniikat kehittyvät; sen vuoksi on suotavaa arvioida tilannetta järjestelmällisesti uudelleen niiden tieteellisten ja teknisten tutkimusten tulosten perusteella, joita tarkoitetaan mainitussa [neuvoston 25.1.1988 antamassa] päätöslauselmassa [EYVL C 30, s. 1]".

24 — Mainittu 16 kohdassa.

kadmiumin aiheuttamaa riskiä ja mahdollisuutta korvata se muilla aineilla koskevia lopullisia ja täydellisiä tieteellisiä tutkimuksia ei ole käytettävissä. Kun komissio antoi riidanalaisen säännöksen, se otti huomioon parhaillaan tehtävänä olleen kadmiumin riskien arvioinnin alustavat tulokset, jotka antoivat ymmärtää, että kadmiumin käyttöä olisi edelleen rajoitettava ja että asiasta oli odotettavissa säädösehdotus. Näin ollen ei voida väittää, että riidanalainen säännös ei perustunut "kadmiumia koskevan tietämyksen ja tekniikkojen kehitykseen" ja että se ei näin ollen ollut 2 a artiklassa tarkoitettu mukauttaminen tekniikan kehitykseen.

34. Komissio väittää lisäksi, että se olisi toiminut Itävallan ja Ruotsin perustellun luottamuksen vastaisesti ja loukannut hyvän hallinnon periaatteita (les principes de bonne gestion), jos se ei olisi antanut riidanalaista säännöstä: jos se ei olisi toiminut näin, kyseisten jäsenvaltioiden olisi ollut pakko — liittymisasiakirjan mukaisen siirtymäjärjestelmän soveltamisajan päätyttyä 31.12.1998 — kumota niiden lainsäädännössä asetetut rajoitukset, vaikka yhteisön tasolla otetaan mitä todennäköisimmin käyttöön vastaavanlaisia rajoituksia lyhyen ajan kuluessa. Näissä olosuhteissa komissiota ei voida moittia siitä, että se antoi riidanalaisen säännöksen 2 a artiklassa säädetyn joustavan komiteamenettelyn mukaisesti.

35. Lopuksi komissio väittää, että näissä nimenomaisissa olosuhteissa Itävaltaa ja Ruotsia koskeva erityisjärjestelmä, joka vastaa liittymisasiakirjan siirtymämääräyksillä käyttöön otettua järjestelmää, oli perusteltu. Kyseinen järjestelmä on ainoastaan seurausta siitä, että Itävalta ja Ruotsi ovat muita edistyneempiä suojelussa kadmiumin terveyttä uhkaavia riskejä vastaan ja että näiden valtioiden lainsäädännöissä vahvistetut tiukat kadmiumin käyttöä koskevat säännöt hyväksytään mitä todennäköisimmin lähitulevaisuudessa myös yhteisön tasolla. [25]

36. Ruotsin hallituksen esittämät väitteet ovat pääasiallisesti samoja kuin komission.

37. Kuten esitetyistä väitteistä ilmenee, keskeinen kysymys on se, voidaanko säännöstä, jossa joillekin jäsenvaltioille myönnetään poikkeus direktiivin 76/769/ETY liitteen I säännöksistä, minkä johdosta kyseiset jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tiukempia sääntöjä yhden kyseisessä liitteessä mainitun aineen käytön ja markkinoille saattamisen suhteen, pitää sellaisena 2 a artiklassa tarkoitettuna muutoksena, jota tarvitaan liitteen mukauttamiseksi tekniikan kehitykseen.

25 — Komissio viittaa tässä yhteydessä tiedonantoon nimeltään *Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille — Tarkastelulauseke — Ympäristö- ja terveysnormit neljä vuotta Itävallan, Suomen ja Ruotsin Euroopan unioniin liittymisen jälkeen*, KOM(1998) 745 lopullinen, jossa todetaan (s. 11), että "suunnitelmana on antaa komission direktiivi, jolla määrätään uusista rajoituksista — — kadmiumin markkinoille saattamisen ja käytön suhteen ja jolla tällä tavalla käsitellään uusien jäsenvaltioiden ongelmakysymyksiä".

38. Direktiivin 2 a artiklan sanamuotoon ja tarkoitukseen perustuva tulkinta johtaa mielestäni vääjäämättä siihen, että vastaus tähän kysymykseen on kielteinen.

39. Ensinnäkin on muistettava, että komissiolle myönnetään 2 a artiklassa toimivalta antaa "tarvittavat muutokset [liitteen I mukauttamiseksi] tekniikan kehitykseen". Mielestäni on selvä, että säännöstä ei voida pitää liitettä I *tekniikan kehitykseen mukauttavana*, jos sillä ei muuteta sisällöllisesti liitteessä I vahvistettuja vaarallisten aineiden ja valmisteiden käyttöä ja markkinoille saattamista koskevia sääntöjä. Riidanalaisella säännöksellä ei kuitenkaan mitenkään muutettu kadmiumin käyttöä ja markkinoille saattamista rajoittavia aineellisia sääntöjä, jotka on määritelty liitteessä I olevan 24 kohdan 1—3 kohdassa. Pelkästään tästä syystä on vaikea hyväksyä komission väitettä, jonka mukaan riidanalainen säännös kuuluu sen toimivaltaan 2 a artiklan nojalla.

40. Toiseksi tekniikan kehitykseen mukauttamisen käsitettä on, kuten Alankomaiden hallitus huomauttaa, tulkittava direktiivillä 89/678/ETY lisätyn 2 a artiklan tarkoitus huomioon ottaen. Kyseisen direktiivin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Ihmiset ja ympäristö ovat jatkuvasti alttiina uusille kemiallisten tuotteiden käytöstä johtuville vaaroille; kun todetaan vahinkoja ja erityisesti, kun havaitaan tapauksia, joilla on vakavia seurauksia ihmisten terveydelle, välittömät toimet ovat tarpeen tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön kieltämiseksi tai rajoittamiseksi yhteisön tasolla."

41. Kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Tekniikan kehitys tekee direktiivin 76/769/ETY liitteen sisältämien säännösten nopean muuttamisen tarpeelliseksi; — — ."

42. Näiden huomautusten perusteella näyttää selvältä, että 2 a artiklan keskeisenä tarkoituksena on se, että yhteisön viranomaiset voivat mukauttaa liitettä I rajoittamalla tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamista ja käyttöä yhteisön tasolla ja tehdä tämän komiteamenettelyn ansiosta helpommin ja nopeammin kuin siinä tapauksessa, että rajoitukset pitäisi hyväksyä EY 95 artiklan nojalla. Riidanalaisella säännöksellä ei kuitenkaan otettu käyttöön uusia kadmiumin käyttöä ja markkinoille saattamista koskevia rajoituksia yhteisön tasolla. Päinvastoin kyseisessä säännöksessä myönnettiin Itävallalle ja Ruotsille poikkeus, jonka ansiosta ne voivat ylläpitää kansallisella

tasolla jo olemassa olevat kadmiumin käyttöä ja markkinoille saattamista koskevat rajoitukset. Myös tästä syystä on vaikea hyväksyä komission puolustuksekseen esittämiä väitteitä tässä asiassa.

43. Alankomaiden hallituksen mukaan riidanalainen säännös on lisäksi lainvastainen, koska se ei perustunut kadmiumin korvaavia aineita koskevan tekniikan kehitykseen.

44. Mielestäni tämä väite perustuu 2 a artiklan tarpeettoman rajoittuneeseen tulkintaan. Direktiivin 89/678/ETY johdanto-osassa viitataan tilanteisiin, joissa "todetaan vahinkoja" (ensimmäinen perustelukappale) ja joissa on tapahtunut "tekniikan kehitystä" (kolmas perustelukappale). Näin ollen näyttää siltä, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut siirtää komissiolle valtuuksia toimia 2 a artiklan nojalla ainoastaan silloin, kun korvaavia aineita koskeva tietämys on lisääntynyt siinä määrin, että uudet rajoitukset vaarallisten aineiden käyttöön näyttävät perustelluilta, vaan myös silloin, kun tieteellinen tutkimus paljastaa, että liitteessä I mainitut aineet ovat ympäristölle ja kansanterveydelle vaarallisempia kuin mitä aikaisemmin oletettiin, ja että uusia rajoituksia tarvitaan tämän vuoksi.

45. On kuitenkin hyväksyttävä, että komissio ei voi käyttää 2 a artiklan mukaisia valtuuksiaan, jos hyväksytyillä toimenpiteillä ei ole mitään tieteellistä perustaa, joka pohjautuu joko korvaaviin aineisiin tai sellaiseen tutkimukseen, joka antaa aiheen epäillä, että liitteessä I mainitut aineet aiheuttavat uusia vaaroja terveydelle tai ympäristölle. Kuten komissio on itse kirjallisissa huomautuksissaan todennut, toimenpiteisiin ei tavallisesti ryhdytä eikä voida ryhtyä 2 a artiklan nojalla, jos ei ole olemassa täydellisiä ja lopullisia tieteellisiä tuloksia. On kenties mahdollista — ja tässä olen jälleen eri mieltä Alankomaiden hallituksen kanssa — kuvitella olosuhteet, joiden vallitessa komission olisi asianmukaista ryhtyä toimenpiteisiin lopullisten tieteellisten tulosten puuttuessa. Kyseisen 2 a artiklan perimmäinen tarkoitus eli ympäristön ja kansanterveyden suojeleminen vaarallisten aineiden ja valmisteiden aiheuttamia riskejä vastaan voisi vaarantua, jos komissio ei saisi ryhtyä minkäänlaisiin toimenpiteisiin, jos esimerkiksi alustavat tieteelliset tulokset paljastaisivat läheisen yhteyden yleisen syöpämuodon ja sen välillä, että kadmiumia käytetään tietyissä tuotteissa. Komission valtuudet toimia alustavien tulosten perusteella eivät kuitenkaan voi olla rajoittamattomat. Mielestäni tällainen toiminta voisi olla perusteltua, kun kyseiset alustavat tulokset paljastavat, että yhteisön tasolla on pakottava tarve pikaiseen toimintaan.

46. Käsiteltävänä olevassa asiassa asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että riidanalainen säännös ei perustunut lopullisiin ja täydellisiin tieteellisiin tuloksiin. Kun direktiivi 1999/51/EY annettiin, Belgian viranomaiset eivät olleet vielä saaneet päätökseen riskien arviointia, joka oli

annettu niiden tehtäväksi asetuksen N:o 143/97[26] nojalla, eikä myrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevä tiedekomitea ollut vielä muodostanut lopullista näkemystä asiasta.[27] Lisäksi mikään ei anna aihetta olettaa, että alustavat tulokset, Atkinsin kertomus[28] mukaan lukien, joihin komissio nojautui, olisivat paljastaneet, että yhteisön tasolla olisi ollut pakottava tarve pikaiseen toimintaan. Kuten komissio itse on yhteisöjen tuomioistuimelle korostanut, se oli aina sitä mieltä, että uusia kadmiumin käyttöä ja markkinoille saattamista koskevia yhteisön rajoituksia ei voitaisi antaa ennen Belgian viranomaisten suorittaman riskien arvioinnin valmistumista.

47. Näistä syistä riidanalaista säännöstä ei mielestäni voida pitää direktiivin 76/769/ETY 2 a artiklassa tarkoitettuna liitteen I mukauttamisena tekniikan kehitykseen.

48. Tätä näkemystäni tukee se, että komissio totesi kolmannessa direktiiviä 1999/51/EY koskevassa ehdotusluonnoksessaan seuraavaa:[29] "III pääosaston mielestä — — tällä hetkellä ei ole tarpeen mukauttaa kadmiumia koskevia säännöksiä tekniikan kehitykseen. Uudessa luonnoksessa [ehdotus direktiiviksi, jolla muutetaan direktiivin 76/769/ETY liitettä I] ei näin ollen esitetä muita muutoksia kuin Ruotsin ja Itävallan kadmiumia koskevien poikkeusten voimassaoloajan pidentämistä." Vaikka tämä luonnosehdotukseen sisältyvä lausunto ei ole lopullinen, olen sitä mieltä, että sille voidaan kuitenkin antaa jotain painoarvoa. Kuten Alankomaiden hallitus huomauttaa, kyseinen lausunto vahvistaa sen, että riidanalainen säännös on pohjimmiltaan toimenpide, jolla *ennakoidaan* direktiivin 76/769/ETY liitteen I mukauttamista tekniikan kehitykseen 2 a artiklassa tarkoitetulla tavalla.

49. Tähän johtopäätökseen ei millään tavoin vaikuta komission väite, jonka mukaan se olisi toiminut Itävallan ja Ruotsin perustellun luottamuksen vastaisesti ja loukannut hyvän hallintotavan periaatetta, jos se ei olisi antanut riidanalaista säännöstä. Yhteisön lainsäätäjällä on EY 95 artiklan nojalla toimivalta päättää vaarallisia aineita ja valmisteita koskevista toimenpiteistä. Liittymisasiakirjan 69 ja 112 artiklan siirtymäjärjestelmän soveltamisajan päättymisestä aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseksi toteutettavat toimenpiteet olisi mielestäni voitu hyväksyä juuri tällä tavalla.

50. Tässä yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota siihen, että yhteisön lainsäätäjä on jo antanut EY 95 artiklan nojalla lukuisia muita direktiivejä, joiden tarkoituksena on ratkaista ongelmia, joita syntyy siitä, ettei yhteisön vaarallisia aineita koskevan lainsäädännön uudelleen tarkastelua ollut kyetty saamaan päätökseen 31.12.1998 mennessä, ja että näin ollen liittymisasiakirjassa Itävallalle ja Ruotsille myönnettyjen erilaisten poikkeusten voimassaoloaika päättyi ennen kuin uusia ja tiukempia vaarallisiin aineisiin liittyviä yhteisön toimenpiteitä oli ehditty hyväksy-

26 — Mainittu alaviitteessä 19.
27 — Ks. ed. 22 kohta.
28 — Ks. ed. 22 kohta.
29 — Ks. ed. 23 kohta.

mään. Esimerkiksi direktiivillä 1999/33/EY [30] Euroopan parlamentti ja neuvosto itse asiassa pidensivät EY 95 artiklan nojalla liittymisasiakirjassa Itävallalle ja Ruotsille myönnetyn poikkeuksen voimassaoloaikaa, minkä johdosta kyseisillä valtioilla oli mahdollisuus pitää voimassa 31.12.2000 asti tiukempia sääntöjä kuin tiettyjen vaarallisten aineiden merkintöjä koskevassa direktiivissä 67/548/ETY edellytetään. [31]

51. Kaiken edellä esitetyn perusteella hyväksyisin Alankomaiden hallituksen ensimmäisen väitteen ja kumoaisin riidanalaisen säännöksen.

Toinen väite ja muut kanneperusteet

52. Kun otetaan huomioon ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisen väitteen osalta tekemäni johtopäätös, en aio lausua mielipidettäni toisesta väitteestä tai muista Alankomaiden esittämistä kanneperusteista.

30 — Neuvoston direktiivin 67/548/ETY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen vaarallisten aineiden merkinnöistä Itävallassa ja Ruotsissa 10 päivänä toukokuuta 1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/33/EY (EYVL L 199, s. 57).

31 — Mainittu alaviitteessä 6.

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomion ajalliset vaikutukset

53. Suullisessa käsittelyssä Alankomaiden hallitus korosti, että se ei millään tavalla pyri asettamaan kyseenalaiseksi Itävallan ja Ruotsin oikeutta pitää voimassa kadmiumin käyttöä koskevia, direktiivissä 76/769/ETY säädettyä tiukempia rajoituksia, ja se pyysi yhteisöjen tuomioistuinta siinä tapauksessa, että tämä kumoaisi riidanalaisen säännöksen väärän oikeudellisen perustan perusteella, rajoittamaan ajallisesti tällaisen kumoamisen vaikutuksia. Komissio ei ole ilmoittanut, vastustaako se tällaista rajoittamista.

54. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti yhteisöjen tuomioistuin voi oikeusvarmuuteen perustuvista syistä todeta, miltä osin kumotun direktiivin vaikutukset on pidettävä voimassa. [32]

55. Käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaisen säännöksen kumoaminen voisi aiheuttaa Itävallalle ja Ruotsille huomattavaa oikeudellista epävarmuutta. Olen siksi samaa mieltä Alankomaiden hallituksen kanssa siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi pidettävä riidanalaisen säännöksen kaikki oikeusvaikutukset voimassa, kunnes uudet yhteisön toimenpiteet on annettu oikean oikeudellisen perustan nojalla.

32 — Ks. asia C-295/90, Euroopan parlamentti v. Euroopan yhteisöjen neuvosto, tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4193).

56. Lisäisin, että tällaisten uusien toimenpiteiden pitäisi tietysti koskea syrjimättä kaikkia jäsenvaltioita. Näin ollen jos esimerkiksi joillekin "uusille" jäsenvaltioille myönnettyjä poikkeuksia laajennettaisiin niin, että nämä voisivat edelleen soveltaa tiukempia toimenpiteitä, muilla samassa tilanteessa olevilla jäsenvaltioilla pitäisi periaatteessa olla mahdollisuus toimia samalla tavalla. Jäsenvaltioiden erilainen kohtelu on laillista ainoastaan, jos tähän on pätevät syyt. Näin ollen, vaikka komission toimenpide pitäisi mielestäni kumota muodollisen perusteen vuoksi, lopputuloksella voidaan mahdollisesti ratkaista myös Alankomaiden toimenpiteen sisältöä koskevat ongelmat.

Ratkaisuehdotus

57. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden (tinan, pentakloorifenolin ja kadmiumin) markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 76/769/ETY liitteen I mukauttamisesta tekniikan kehitykseen viidennen kerran 26 päivänä toukokuuta 1999 annetun komission direktiivin 1999/51/EY liitteessä olevan 3 kohdan,

2) toteaa, että kyseisen säännöksen vaikutukset pidetään voimassa, kunnes uudet yhteisön toimenpiteet on annettu oikean oikeudellisen perustan nojalla,

3) velvoittaa komission korvaamaan Alankomaiden oikeudenkäyntikulut,

4) velvoittaa Ruotsin vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.