CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 21 maart 2000 *

I — Prejudiciële vraag

1. Bij verwijzingsbeschikking van 17 december 1998 heeft Kammarrätten i Stockholm (beroepscollege in bestuurszaken te Stockholm) het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans, na wijziging artikel 234 EG) om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vraag:

„Is een verbod op het beroepsmatig gebruik van trichloorethyleen als in de verwijzingsbeschikking beschreven, gelet op het doel ervan, een maatregel die verenigbaar is met artikel 36 EG-Verdrag en met de toepassing die daaraan in het gemeenschapsrecht wordt gegeven, ook al is het in strijd met de bepalingen van artikel 30 EG-Verdrag?"

II — Het hoofdgeding

2. Volgens § 12 van de Zweedse wet 1985:426 inzake chemische producten [1] (hierna: „wet 1985:426") kan „de regering of de daardoor aangewezen autoriteit, het omgaan met, de invoer of de uitvoer van een chemisch product verbieden indien zulks uit hoofde van de bescherming van de gezondheid of van het milieu van bijzonder belang is".

3. Op basis van deze machtigingswet heeft de Zweedse regering verordening 1991:1289 inzake bepaalde gechloreerde oplosmiddelen (hierna: „verordening") [2] vastgesteld.

4. Volgens § 2 van deze verordening mogen „chemische producten die geheel of gedeeltelijk uit methyleenchloride of trichloorethyleen bestaan, niet worden verkocht, overgedragen of voor beroepsmatig gebruik worden aangewend".

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Lagen (1985:426) om kemiska produkter, vervangen door het milieuwetboek (Miljöbalken 1998:808), in werking getreden op 1 januari 1999.

2 — Förordningen (1991:1298) om vissa klorerade lösningsmedel, vervangen door verordening 1998:944 houdende verbods- en andere bepalingen inzake bepaalde gevallen van hantering, invoer en uitvoer van chemische producten, in werking is getreden op 1 januari 1999.

5. Het verbod op het beroepsmatig gebruik van trichloorethyleen is op 1 januari 1996 in werking getreden.

6. Volgens § 3 van de verordening mag Kemikalieinspektionen [3] evenwel algemene dispensaties verlenen die om specifieke redenen gerechtvaardigd zijn, alsook individuele dispensaties die hun rechtvaardiging vinden in „bijzondere" omstandigheden.

7. Op grond van deze verordening heeft Kemikalieinspektionen KIFS (voorschriften) 1995:6 betreffende dispensaties van het verbod van verordening 1991:1289 [4] (hierna: „KIFS 1995:6") vastgesteld, die eveneens gelden vanaf 1 januari 1996.

8. De KIFS 1995:6 voorzien zowel in een algemene dispensatie voor 1996 van het verbod van gebruik van trichloorethyleen voor onderzoek en analyse als in de mogelijkheid bijzondere dispensaties te verlenen.

9. Volgens § 1, tweede alinea, van de KIFS 1995:6 kon „trichloorethyleen in 1996 bovendien worden gebruikt voor ontvetten en drogen in het kader van activiteiten met omschakelingsproblemen die overeenkomstig § 4 zijn aangemeld".

10. Volgens § 4 van de KIFS 1995:6 kon een onderneming die omschakelingsproblemen had en zich genoodzaakt zag in 1996 trichloorethyleen voor ontvetten en drogen te gebruiken, zulks onder bepaalde voorwaarden doen. Vereist was met name, dat zij het voorgenomen gebruik bij Kemikalieinspektionen aanmeldde, niet met het gebruik van de stof begon voordat zij de schriftelijke bevestiging van de ontvangst van haar verzoek had gekregen, de desbetreffende rechten had betaald, en dat in de aanmelding onder meer het voor elke arbeidsplaats geschatte verbruik van het product, de gebruikte methodes en de omschakelingsproblemen werden vermeld, alsmede hoe en wanneer de onderneming dacht daarvoor een oplossing te zullen hebben gevonden.

11. Volgens deze bepaling moest de aanvrager ook aangeven of hij wilde dat de aanmelding gold als een dispensatieverzoek voor de tijd na de omschakelingsperiode.

12. Ten slotte, aldus § 5 van de KIFS 1995:6, maakt „Kemikalieinspektio-

3 — Inspectie chemische producten.

4 — Kemikalieinspektionen föreskrifter om undantag fran förbud i fördordningen (1991:1289) om vissa klorerade lösningsmedel, KIFS 1995:6.

nen een besluit bekend waarin wordt aangegeven, in welke gevallen het overeenkomstig § 2 aangemelde gebruik van trichloorethyleen ook na 31 december 1996 kan worden toegestaan".

13. De KIFS 1995:6 werden in 1996 en 1997 gewijzigd bij de KIFS 1996:8 respectievelijk 1997:3. [5]

14. Na de wijziging van 1996 konden de ondernemingen die melding hadden gemaakt van omschakelingsproblemen en een schriftelijke bevestiging van Kemikalieinspektionen hadden ontvangen, tot en met 31 maart 1997 trichloorethyleen voor ontvetten en drogen blijven gebruiken.

15. De KIFS 1997:3, die op 1 april 1997 in werking zijn getreden, voegen een nieuwe § 1a in, op grond waarvan in beginsel sprake is van bijzondere redenen wanneer de verzoekende onderneming aantoont:

„1. dat zij voortdurend mogelijke alternatieven tracht te vinden;

2. dat er nog geen bruikbaar alternatief beschikbaar is dat aan haar behoefte voldoet, en

3. dat aan haar gebruik geen onaanvaardbaar risico kleeft."

16. Sinds de inwerkingtreding van deze wijziging verlangt Kemikalieinspektionen dus niet meer, zoals met de eerder ingediende verzoeken het geval was, dat de aanvrager een plan presenteert waarin hij aangeeft hoe en wanneer het gebruik van trichloorethyleen wordt stopgezet.

5 — Zij zijn sindsdien vervangen door de KIFS 1998:8, afdeling 4, hoofdstuk 9.

17. Toolex Alpha AB (hierna: „Toolex"), een vennootschap naar Zweeds recht, die gereedschapsonderdelen voor de vervaardiging van compactdiscs vervaardigt, gebruikt trichloorethyleen voor de verwijdering van het vet van de fabricageresten.

18. Zij was een van de ongeveer 220 ondernemingen die reeds in 1996 hadden verzocht om trichloorethyleen ook na maart 1997 te mogen gebruiken.

19. Bij besluit van 18 juni 1996 wees Kemikalieinspektionen het verzoek van Toolex af hoofdzakelijk op grond dat laatstgenoemde, evenals ongeveer 90 % van de andere verzoekende ondernemingen, geen plan voor de stopzetting van het gebruik van trichloorethyleen kon overleggen.

20. Toolex ging van dit besluit in beroep bij Länsrätten i Stockholms län (rechtbank in bestuurszaken voor de provincie Stockholm), dat het besluit bij vonnis van 27 november 1996 nietig verklaarde op grond dat de Zweedse wettelijke regeling op dit punt in strijd was met het gemeenschapsrecht.

21. Na het beroep van Kemikalieinspektionen heeft Kammarrätten het Hof van Justitie de onderhavige prejudiciële vraag voorgelegd.

22. Zoals gezegd, zijn de Zweedse bepalingen inzake het gebruik van trichloorethyleen meermaals gewijzigd sinds het hoofdgeding aanhangig is gemaakt.

23. Na de wijziging op 1 april 1997 van de voorschriften inzake dispensatie bij KIFS 1997:3 heeft een groot aantal ondernemingen, waaronder Toolex, waarvan de verzoeken in 1996 waren afgewezen, nieuwe verzoeken ingediend om voor de periode na maart 1997 trichloorethyleen te mogen gebruiken, wat hun krachtens de nieuwe voorschriften vervolgens is toegestaan.

III — Beoordeling

24. Ik zal mijn analyse toespitsen op de middelen van de Zweedse regering en van de Commissie, daar Toolex, verweerster in het hoofdgeding, in wezen alleen heeft gewezen op de nadelige economische gevolgen die het verbod trichloorethyleen te gebruiken bij gebrek aan een bevredigend alternatief voor tal van ondernemingen dreigt te hebben, en Kemikalieinspektionen, verzoekster in het hoofdgeding, zich in wezen aansluit bij de opmerkingen van de Zweedse regering.

A — *Toetsing aan het afgeleide gemeenschapsrecht*

25. In de eerste plaats, aldus de Commissie, heeft het Koninkrijk Zweden het beroepsmatig gebruik van trichloorethyleen verboden met de bedoeling aldus tot een strengere herindeling van deze stof te komen dan die in richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (hierna: „indelingsrichtlijn").[6] Haars inziens handelt het Koninkrijk Zweden daardoor niet alleen in strijd met artikel 31[7], doch ook met de bepaling van artikel 30 van de indelingsrichtlijn betreffende het vrij verkeer van goederen, die luidt: „De lidstaten kunnen het in de handel brengen van stoffen die aan deze richtlijn voldoen, niet verbieden, beperken of belemmeren om redenen in verband met de kennisgeving, de indeling, de verpakking of het kenmerken in de zin van deze richtlijn."

26. De Zweedse regering betwist dit standpunt.

27. Ik kan mij ook niet aansluiten bij het standpunt van de Commissie. Nergens uit het dossier of uit de mondelinge opmerkingen blijkt namelijk dat de Zweedse wetgever het gebruik van trichloorethyleen heeft verboden om redenen in verband met de kennisgeving, de indeling, de verpakking of het kenmerken van deze stof.

28. In artikel 112 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en

6 — PB 1967, 196, blz. 1.

7 — De artikelen 30 en 31 van de indelingsrichtlijn zijn ingevoerd bij richtlijn 92/32/EEG van de Raad van 30 april 1992 tot zevende wijziging van richtlijn 67/548 (PB L 154, blz. 1).

het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond [8], juncto de bepalingen van bijlage XII bij deze Akte, is bovendien een overgangsperiode van vier jaar genoemd, te rekenen vanaf de datum van toetreding, die tot en met 31 december 2000 is verlengd bij richtlijn 1999/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 1999 houdende wijziging van richtlijn 67/548/EEG van de Raad voor wat betreft het kenmerken van bepaalde gevaarlijke stoffen in Oostenrijk en Zweden. [9] Gedurende die periode blijft de Zweedse indeling van trichloorethyleen van kracht, hoewel zij verschilt van de communautaire indeling.

29. Vervolgens beroept de Commissie zich op richtlijn 76/769/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten [10] (hierna: „beperkingsrichtlijn") en op verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad van 23 maart 1993 inzake de beoordeling en de beperking van de risico's van bestaande stoffen [11] (hierna: „risicobeoordelingsverordening").

30. Volgens de Commissie vormen de indelings- en beperkingsrichtlijnen en de risicobeoordelingsverordening tezamen een communautaire regeling inzake trichloorethyleen, die aan strenge eisen voldoet en zo ver gaat dat elk nationaal verbod op het gebruik van trichloorethyleen overbodig of onevenredig is.

31. Uit het arrest van 14 oktober 1987, Commissie/Denemarken [12], volgt dat de gemeenschapswetgever de aanmelding, de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen uitputtend heeft geregeld, en dat hij de lidstaten niet de vrijheid heeft gelaten om op nationaal vlak andere maatregelen in te voeren. Voorts wordt trichloorethyleen ingedeeld als kankerverwekkend product van de minst gevaarlijke categorie, en gaat deze indeling gepaard met voorschriften inzake veiligheid en arbeidsbescherming.

32. De Zweedse regering wijst erop, dat er tot dusver geen communautaire harmonisatiebepalingen inzake het gebruik van trichloorethyleen zijn.

33. Derhalve rijst de vraag, of de harmonisatie inzake gevaarlijke stoffen een

8 — PB 1994, C 241, blz. 21, en PB 1995, L 1, blz. 1.
9 — PB L 199, blz. 57.
10 — PB L 262, blz. 201.
11 — PB L 84, blz. 1.

12 — 278/85, Jurispr. blz. 4069.

invloed heeft op de bevoegdheid van de lidstaten om het beroepsmatig gebruik van trichloorethyleen te verbieden.

34. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen op basis van artikel 36 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 30 EG) weliswaar beperkingen op het vrije verkeer van goederen in stand blijven die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van door het gemeenschapsrecht erkende fundamentele vereisten, doch daarop kan geen beroep meer worden gedaan wanneer communautaire richtlijnen voorzien in harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter verwezenlijking van de specifieke doelstelling die met het beroep op artikel 36 zou worden nagestreefd. [13]

35. De vraag is, of dat hier het geval is.

36. Uit advies 2/91 van 19 maart 1993 [14] kan worden afgeleid dat de indelingsrichtlijn bepalingen bevat die verder gaan dan minimumvereisten, en dat de Gemeenschap op het door deze richtlijn bestreken gebied een exclusieve bevoegdheid heeft verkregen.

37. De uitputtende bepalingen van de indelingsrichtlijn betreffen evenwel alleen een nauwkeurig afgebakend gebied, namelijk de aanmelding, de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen. Aangaande het gebruik van die stoffen schrijft de indelingsrichtlijn alleen voor dat op de verpakking veiligheidsaanbevelingen moeten worden aangebracht om het publiek te informeren over de bij het omgaan met deze stoffen te nemen maatregelen.

38. Deze richtlijn harmoniseert dus geenszins de voorwaarden voor het op de markt brengen en het gebruik van deze gevaarlijke stoffen in het productieproces.

39. De beperkingsrichtlijn daarentegen heeft betrekking op de beperking van het op de markt brengen en het gebruik van gevaarlijke stoffen en preparaten, en schrijft de lidstaten voor de nodige maatregelen te nemen opdat de gevaarlijke stoffen en preparaten die in de bijlage zijn aangegeven, alleen onder de daarin vastgestelde voorwaarden op de markt kunnen worden gebracht of gebruikt.

40. Onbetwist is, dat trichloorethyleen niet is vermeld bij de gevaarlijke stoffen en

13 — Arresten van 23 mei 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Jurispr. blz. I-2553, punt 18); 30 november 1983, Van Bennekom (227/82, Jurispr. blz. 3883, punt 5); 10 december 1985, Motte (247/84, Jurispr. blz. 3887, punt 11), en 6 mei 1986, Muller e.a. (304/84, Jurispr. blz. 1511, punt 14).

14 — Jurispr. blz. I-1061 (punten 22 e.v.) over verdrag nr. 170 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende veiligheid bij het gebruik van chemische stoffen bij de arbeid.

preparaten in de bijlage bij de beperkingsrichtlijn.

41. De vraag is, of dit betekent dat de beperkingsrichtlijn zich verzet tegen een nationale regeling waarbij aan het gebruik van trichloorethyleen beperkingen worden gesteld.

42. Deze vraag kan worden beantwoord aan de hand van het arrest Burstein [15], dat in de lijn ligt van de onderhavige zaak, aangezien het Hof daarin in een soortgelijke zaak betreffende pentachloorfenol (hierna: „PCP") om een uitlegging van de beperkingsrichtlijn werd verzocht.

43. Daarin stelde het Hof enerzijds vast, dat de oorspronkelijke versie van de bijlage bij de beperkingsrichtlijn geen PCP, de zouten en esters daarvan noemt, en anderzijds dat de Bondsrepubliek Duitsland in 1989 een verordening houdende verbod op PCP had vastgesteld krachtens welke het met name was verboden producten op de markt te brengen of beroepsmatig te gebruiken die door behandeling met PCP concentraties van meer dan 5 mg/kg bevatten.

44. In 1991 stelde de Raad richtlijn 91/173/EEG van 21 maart 1991 houdende negende wijziging van richtlijn 76/769 [16] vast, die de beperkingsrichtlijn wijzigde door daar een bepaling over PCP aan toe te voegen die de lidstaten uiterlijk op 1 juli 1992 moesten toepassen. Volgens deze bepaling mogen PCP en de zouten en esters daarvan behoudens bepaalde afwijkingen niet worden gebruikt in concentraties van 0,1 massaprocent of meer in op de markt gebrachte stoffen en preparaten. De Bondsrepubliek Duitsland bleef evenwel haar strengere nationale wetgeving toepassen. De nationale rechter wenste in wezen te vernemen, of de grenswaarde van bijlage I bij de beperkingsrichtlijn, in de versie van richtlijn 91/173, slechts van toepassing is op PCP en de zouten en esters daarvan alsook op met die stoffen bereide preparaten, dan wel of deze waarde ook van toepassing is op met die stoffen of preparaten behandelde producten.

45. Het Hof verklaarde voor recht dat, bij gebreke van tegengestelde bepalingen, de beperkingen die de beperkingsrichtlijn in de versie van richtlijn 91/173 stelt, niet gelden voor met die stoffen of preparaten behandelde producten [17], ofschoon deze laatste worden genoemd in de bijlage bij de richtlijn, „zodat de lidstaten in beginsel vrij

15 — Arrest van 1 oktober 1998 (C-127/97, Jurispr. blz. I-6005).

16 — PB L 85, blz. 34.

17 — Zie arrest Burstein, reeds aangehaald, punten 24 en 31.

blijven voor die producten autonome grenswaarden vast te stellen".

46. Uit dat arrest volgt dus, dat de beperkingsrichtlijn alleen minimumvereisten stelt. Zij staat dus niet in de weg aan een nationale regeling inzake het op de markt brengen van stoffen die buiten de werkingssfeer van de richtlijn vallen, mits — hieraan hoeft nauwelijks te worden herinnerd — deze bevoegdheid met inachtneming van de verdragsbepalingen wordt uitgeoefend.

47. Ook de risicobeoordelingsverordening doet niet af aan deze bevoegdheid van de lidstaten. Doel van deze verordening is de invoering van een procedure voor de beoordeling van de risico's van de bestaande stoffen en voor de bepaling van de prioriteitsstoffen die wegens hun potentiële gevolgen voor de mens en het milieu op communautair niveau onmiddellijke aandacht behoeven. De verordening wil het beheer van die risico's op communautair niveau vergemakkelijken. [18] De risicobeoordelingsverordening legt evenwel geen verplichtingen op inzake het gebruik van deze stoffen in het algemeen en van trichloorethyleen in het bijzonder. Volgens artikel 11, lid 3, ervan moet de Commissie op basis van de overeenkomstig de bepalingen van deze verordening gedane risicobeoordeling en strategieaanbeveling in voorkomend geval communautaire maatregelen voorstellen in het kader van de beperkingsrichtlijn of in het kader van andere relevante communautaire instrumenten.

18 — Zie artikel 1, lid 1, sub b.

48. Mitsdien staan de indelingsrichtlijn, de beperkingsrichtlijn en de risicobeoordelingsverordening, afzonderlijk of in hun onderlinge samenhang beschouwd, mijns inziens niet in de weg aan de litigieuze nationale wetgeving.

B — *Toetsing aan de artikelen 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) en 36 van het Verdrag*

49. De Zweedse regering stelt, dat de lidstaten volgens 's Hofs vaste rechtspraak en met name volgens de arresten Frans-Neder-

landse Maatschappij voor Biologische Producten [19], Sandoz [20] en Brandsma [21], bij gebrek aan harmonisatie met inachtneming van de vereisten van het vrije verkeer van goederen moeten beslissen in welke mate zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen waarborgen. Haars inziens moet de lidstaten daartoe een ruime beoordelingsmarge worden gelaten.

50. De Commissie erkent, dat de lidstaten bij gebrek aan een gemeenschapsregeling voor trichloorethyleen zelf het toepasselijke beschermingsniveau kunnen vaststellen, mits de beschermingsmaatregelen noodzakelijk en evenredig zijn.

51. Volgens de Commissie kan de Zweedse regeling het handelsverkeer tussen de lidstaten beperken — trichloorethyleen wordt bovendien niet geproduceerd in Zweden — zodat zij het vrije verkeer van goederen kan belemmeren.

52. Partijen zijn het erover eens, dat de Zweedse regeling een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 van het Verdrag is.

53. Als een dergelijke maatregel geldt naar luid van het arrest Dassonville [22] namelijk „iedere handelsregeling der lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren".

54. De litigieuze regeling kan namelijk een beperking meebrengen van de ingevoerde hoeveelheid trichloorethyleen, want zij strekt ertoe het gebruik van trichloorethyleen in het productieproces af te schaffen, waardoor de invoer ervan op Zweeds grondgebied in feite wordt beperkt of beëindigd. Weliswaar kunnen dispensaties worden verleend, doch blijkens de neergelegde memories en de opmerkingen ter terechtzitting zijn zij alleen als overgangsmaatregel voor bepaalde duur bedoeld,

19 — Arrest van 17 december 1981 (272/80, Jurispr. blz. 3277).
20 — Arrest van 14 juli 1983 (174/82, Jurispr. blz. 2445).
21 — Arrest van 27 juni 1996 (C-293/94, Jurispr. blz. I-3159).
22 — Arrest van 11 juli 1974 (8/74, Jurispr. blz. 837).

terwijl de langetermijndoelstelling van de Zweedse wetgever ongewijzigd blijft.

55. Derhalve rijst de vraag, of deze regeling gerechtvaardigd kan zijn uit hoofde van artikel 36 van het Verdrag.

56. Artikel 36 van het Verdrag blijft van toepassing zolang de nationale regelingen niet volledig zijn geharmoniseerd. [23]

57. Krachtens dit artikel kunnen de lidstaten afwijken van het beginsel van het vrije verkeer van goederen, voor zover dit noodzakelijk is om de daarin genoemde doelstellingen te bereiken. [24] Een van deze doelstellingen is de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten. Volgens de tweede zin van artikel 36 mogen deze verboden of beperkingen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

58. De nationale maatregelen moeten evenredig zijn aan het nagestreefde doel, dat wil zeggen dat zij noodzakelijk zijn voor een doeltreffende bescherming van de gezondheid en het leven van personen en van het milieu, en het vrije verkeer van goederen zo weinig mogelijk hinderen. Het beoogde doel mag niet kunnen worden bereikt met minder beperkende maatregelen. [25]

59. Trichloorethyleen is, aldus de Zweedse regering, op basis van sinds de jaren tachtig bekende wetenschappelijke gegevens, in 1988 in het kader van de indelingsrichtlijn als schadelijk en kankerverwekkend ingedeeld onder categorie „carc. cat III R40".

60. Deze categorie is gedefinieerd als volgt: „stoffen die in verband met hun mogelijk kankerverwekkende eigenschappen reden geven tot bezorgdheid voor de mens, waarvan de effecten door een tekort aan informatie niet voldoende kunnen worden bepaald. Er zijn aanwijzingen op grond van geschikte dierproeven, maar deze zijn

23 — Zie arresten van 7 maart 1989, Schumacher (215/87, Jurispr. blz. 617, punt 15); 21 maart 1991, Delattre (C-369/88, Jurispr. blz. I-1487, punt 48); 16 april 1991, Eurim-Pharm (C-347/89, Jurispr. blz. I-1747, punt 26); 8 april 1992, Commissie/Duitsland (C-62/90, Jurispr. blz. I-2575, punt 10); 1 juni 1994, Commissie/Duitsland (C-317/92, Jurispr. blz. I-2039, punt 14), en 10 november 1994, Ortscheit (C-320/93, Jurispr. blz. I-5243, punt 14). Zie eveneens arresten Motte, reeds aangehaald, punt 16; Muller e.a., reeds aangehaald, punt 14, en van 13 december 1990, Bellon (C-42/90, Jurispr. blz. I-4863, punt 10).

24 — Zie, onder meer, arresten van 15 december 1976, Simmenthal (35/76, Jurispr. blz. 1871, punt 24), en 5 oktober 1977, Tedeschi (5/77, Jurispr. blz. 1555, punt 34).

25 — Zie arresten van 8 april 1992, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punten 10 en 11, en Ortscheit, reeds aangehaald, punten 16 en 17.

niet voldoende voor indeling van de stof in categorie 2."

61. Voorts, aldus de Zweedse regering, is trichloorethyleen in 1996 ook ingedeeld onder zin „R52/53". Uit deze indeling blijkt dat de stof „schadelijk [is] voor in het water levende organismen" en „schadelijke effecten op lange termijn voor het aquatische milieu [kan] veroorzaken".

62. Sindsdien, aldus de Zweedse regering, is er groeiende bezorgdheid. Het Internationaal agentschap voor kankeronderzoek van de Wereldgezondheidsorganisatie heeft onder meer beperkte, uit epidemiologische onderzoeken op de mens voortvloeiende bewijzen en afdoende, uit experimentele onderzoeken op dieren voortvloeiende bewijzen overgelegd dat trichloorethyleen kankerverwekkend is. Thans worden de risico's van trichloorethyleen beoordeeld in het kader van de door de risicobeoordelingsverordening ingevoerde procedure. Volgens de meeste wetenschappelijke deskundigen van de lidstaten moet trichloorethyleen strenger worden ingedeeld. Het door de Commissie voorgezeten comité kon evenwel geen overeenstemming bereiken over een beoordeling.

63. De Zweedse regering voegt daaraan toe, dat de drempel vanaf welke trichloorethyleen kankerverwekkend is voor de mens, niet is of niet kon worden vastgesteld. Trichloorethyleen tast het centrale zenuwstelsel, de lever en de nieren aan, en door de zeer grote vluchtigheid verveelvoudigt het de situaties van blootstelling, die gemakkelijk negatieve gevolgen voor de gezondheid kunnen hebben. Inademing ervan kan vermoeidheid, hoofdpijn, alsmede geheugen- en concentratiestoornissen veroorzaken.

64. Zij wijst erop, dat de regeling deel uitmaakt van een regeringsprogramma dat tot doel heeft het vrijkomen van trichloorethyleen te voorkomen. Zij is gerechtvaardigd in de zin van artikel 36 van het Verdrag, want om het beoogde doel te bereiken is het noodzakelijk het beroepsmatig gebruik van trichloorethyleen te verbieden. Doel is de risico's die verbonden zijn aan het gebruik van trichloorethyleen, met name voor het ontvetten en drogen in de mechanische industrie, zoveel mogelijk te verminderen, zonder de ondernemingen strengere eisen op te leggen dan van geval tot geval redelijk is. Het verbod is overigens niet absoluut, want dispensaties worden verleend op voorwaarde dat het gebruik niet leidt tot onaanvaardbare blootstelling en er geen aanvaardbaar alternatief bestaat. Het beoogde doel kan slechts worden bereikt via individuele dispensaties die het mogelijk maken elk afzonderlijk geval op zich te beoordelen, alsook te weten en te controleren hoe het product echt wordt gebruikt, met de bedoeling een alternatief te vinden.

65. De regeling gaat dus niet verder dan noodzakelijk is met het oog op de te beschermen belangen. Bovendien is zij doeltreffend, want sedert het gebruik van trichloorethyleen verboden is, is het aantal gebruikers gedaald en zijn alternatieven gevonden die minder schadelijk zijn voor de gezondheid en het milieu.

66. Volgens de Commissie daarentegen vindt het verbod op het gebruik van trichloorethyleen geen rechtvaardiging in artikel 36 van het Verdrag. Het beoogde doel kan namelijk worden bereikt met minder strenge maatregelen. Een lidstaat die voor zijn werknemers en milieu een hoger beschermingsniveau wil dan in het gemeenschapsrecht is vastgesteld, kan bijvoorbeeld de blootstellingsduur beperken.

67. Artikel 36 van het Verdrag zou zich ook verzetten tegen de Zweedse dispensatieregeling, omdat de criteria voor verlening van een gebruiksvergunning onvoldoende objectief zijn en de administratie een te ruime beoordelingsbevoegdheid laten. De criteria kunnen slechts als objectief worden beschouwd, wanneer de gebruiksvergunning afhankelijk wordt gesteld van de beperking van de blootstellingsduur of van een maximumlozingsniveau.

68. Ter terechtzitting heeft de Zweedse regering, zonder door de andere partijen te worden weersproken, gesteld dat er nationale bepalingen zijn die de blootstelling van werknemers aan trichloorethyleen beperken. Daarmee wordt rekening gehouden bij de beoordeling van de dispensatieaanvragen. Bij wijze van voorbeeld haalt de Zweedse regering aanbeveling AFS 96/2 van de directie arbeidsbescherming aan, waarin met name is gesteld dat de werkgever ervoor moet zorgen dat de gemiddelde blootstelling gedurende een periode van 15 minuten 22 ppm of 40 mg/m^3 niet overschrijdt. Met de invoering van het substitutiebeginsel krachtens hetwelk gevaarlijke stoffen door minder gevaarlijke moeten worden vervangen, streeft de Zweedse regering in elk geval een doel op lange termijn na.

69. De vraag is nu, hoe deze verschillende argumenten moeten worden beoordeeld.

70. In de eerste plaats merk ik op, dat niet is gesteld dat aan de Zweedse regeling andere overwegingen ten grondslag liggen dan de bescherming van de gezondheid en het leven van personen of de milieubescherming. Uit de indeling van trichloorethyleen op basis van de betrokken richtlijn volgt ook, dat dit product daadwerkelijk gevaarlijk is en dat zulks op gemeenschapsniveau is erkend. Derhalve kan worden uitgesloten

dat de Zweedse regeling een willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen lidstaten invoert onder het mom van een regeling ter bescherming van in artikel 36 van het Verdrag genoemde belangen.

71. De rechtspraak over nationale maatregelen die krachtens artikel 36 van het Verdrag gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de volksgezondheid, is bijzonder omvangrijk.

72. Inzake het gebruik van levensmiddelenadditieven heeft het Hof in het arrest Koninklijke Kaasfabriek Eyssen[26] verklaard, dat een nationale bepaling die het gebruik van een bepaald levensmiddelenadditief verbiedt, ofschoon zij tot gevolg heeft het handelsverkeer tussen de lidstaten te belemmeren, om redenen ontleend aan de bescherming van de menselijke gezondheid in de zin van artikel 36 van het Verdrag gerechtvaardigd kan zijn, met name rekening houdend met de moeilijkheden om te bepalen vanaf welk kritiek punt de opneming van de stof een ernstig gevaar voor de gezondheid van de mens oplevert.

73. Dat arrest bevestigt, dat er gevallen zijn waarin zelfs een volledig verbod van het gebruik van een schadelijke stof kan worden gerechtvaardigd door artikel 36 van het Verdrag.

74. A fortiori moet dat gelden voor een gebruiksverbod dat gepaard gaat met een dispensatiestelsel, indien de voorwaarden voor dispensatieverlening voor het overige voldoen aan het in artikel 36 van het Verdrag gestelde evenredigheidsvereiste.

75. Ik herinner eraan, dat voor de afgifte van deze dispensaties vóór 1 april 1997 vier cumulatieve voorwaarden golden: er mocht geen minder gevaarlijk substituut zijn; de aanvrager moest een alternatief zoeken dat minder schadelijk was voor de volksgezondheid en het milieu; het gebruik mocht niet leiden tot onaanvaardbare blootstelling aan trichloorethyleen; en er moest een plan worden ingediend waarin werd aangegeven hoe en wanneer het gebruik van trichloorethyleen werd afgebouwd.

76. Dispensaties werden tegen betaling van een recht overeenkomstig § 19 van wet 1985:426 verleend ingevolge § 3, lid 2, van de verordening.

26 — Zie arrest van 5 februari 1981, Koninklijke Kaasfabriek Eyssen (53/80, Jurispr. blz. 409).

77. Ik zal nu deze verschillende voorwaarden toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.

78. De Zweedse regering heeft uitvoerig de redenen aangegeven waarom de Zweedse wetgever de litigieuze regeling heeft vastgesteld, die is ingegeven door wat zij het „substitutiebeginsel" noemt. Uitgangspunt is, dat het beroepsmatig gebruik van trichloorethyleen geleidelijk, doch volledig wordt afgebouwd en dat in de plaats daarvan minder schadelijke producten worden gebruikt.

79. Toolex is de enige partij die het aan de litigieuze regeling ten grondslag liggende beginsel kritiseert. Zij vraagt zich af waarom de Zweedse regering juist tegen deze stof maatregelen heeft genomen, en klaagt over de kosten daarvan voor de Zweedse ondernemingen en over hun verlies aan concurrentievermogen tegenover ondernemingen die zijn gevestigd in lidstaten waar trichloorethyleen vrij kan worden gebruikt.

80. De Zweedse regering beroept zich tot staving van haar betoog, op vier richtlijnen: richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk [27]; richtlijn 90/394/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene agentia op het werk (zesde bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391) [28]; richtlijn 98/24/EG van de Raad van 7 april 1998 betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk (veertiende bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391) [29]; en richtlijn 1999/13/EG van de Raad van 11 maart 1999 inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties. [30]

81. Geen enkele van deze richtlijnen betreft de onderhavige zaak, doch alle vier behelzen zij de verplichting voor de werkgever om maatregelen ter bescherming van de werknemers te nemen, met name op basis van een algemeen beginsel van preventie krachtens hetwelk risico's moeten worden weggenomen of verminderd door gevaarlijke door andere minder gevaarlijke stoffen te vervangen

82. Het substitutiebeginsel is dus niet onbekend in het gemeenschapsrecht en, zodra

27 — PB L 183, blz. 1, zie artikel 6, lid 2, sub f.
28 — PB L 196, blz. 1, zie de artikelen 4 en 5.
29 — PB L 131, blz. 11, zie artikel 6, lid 2.
30 — PB L 85, blz. 1.

het risico voor de gezondheid en het milieu vaststaat, is er geen reden waarom een nationale wetgever zijn wetgeving in het kader van artikel 36 van het Verdrag niet zou kunnen baseren op een in het gemeenschapsrecht erkend beginsel.

83. In deze context merk ik ook op, dat het volgens vaste rechtspraak van het Hof aan de nationale autoriteiten staat, aan te tonen dat hun regeling gerechtvaardigd is uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid [31], en dat het bestaan van een risico voor de gezondheid moet worden beoordeeld met name met inachtneming van de resultaten van internationaal wetenschappelijk onderzoek. [32]

84. Zonder dat de door de Zweedse regering overgelegde wetenschappelijke literatuur in detail moet worden besproken, wil ik eraan herinneren, dat op gemeenschapsniveau is vastgesteld dat trichloorethyleen gevaarlijk is voor de gezondheid en het milieu. Geen enkele partij betwist dit. Alleen over de mate waarin deze stof gevaarlijk is, bestaat geen eensgezindheid.

85. Ofschoon de Commissie stelt dat de Zweedse regeling verder gaat dan nodig is ter bereiking van de beoogde doelstelling van bescherming van de gezondheid en dat de Zweedse wetgever ermee had kunnen volstaan maximumwaarden van blootstelling aan trichloorethyleen te stellen, beschikte zij niet over wetenschappelijke gegevens ter weerlegging van de zienswijze van de Zweedse regering dat de toxiciteitsdrempel van trichloorethyleen onbekend is.

86. De loutere vaststelling van maximumwaarden biedt dus geen bevredigende oplossing voor de problemen bij gebruik van trichloorethyleen.

87. Derhalve kan niet worden gesteld dat sprake is van een onevenredigheid uit het oogpunt van de door artikel 36 van het Verdrag nagestreefde doelstellingen, wanneer het verlenen van een dispensatie afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de aanvrager een alternatief zoekt, of wanneer die dispensatie wordt geweigerd wanneer er een minder gevaarlijk alternatief bestaat.

88. Bovendien volgt uit vaste rechtspraak, dat „voor zover bij de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek onzekerheden blijven bestaan, het aan de lidstaten staat

31 — Zie, onder meer, arrest van 4 juni 1992, Debus (C-13/91 en C-113/91, Jurispr. blz. I-3617, punt 18, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 — Zie, onder meer, arresten Muller e.a., reeds aangehaald, punt 26; Bellon, reeds aangehaald, punten 16 en 17, en van 16 juli 1992, Commissie/Frankrijk (C-344/90, Jurispr. blz. I-4719, punten 9 en 10).

om, bij ontbreken van volledige harmonisatie, te beslissen over de mate waarin zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen waarborgen, waarbij zij echter rekening dienen te houden met de vereisten van het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap." [33]

89. Voorts, aldus de Commissie, bevat de litigieuze regeling criteria die niet objectief zijn, doch ruimte laten voor willekeurige beoordelingen door de administratie.

90. De criteria voor verlening van een vergunning voor het gebruik van trichloorethyleen moeten worden beoordeeld tegen de achtergrond van de beginselen die kunnen worden afgeleid uit de arresten Motte, Muller e.a. en Bellon [34] (reeds aangehaald), die ofschoon zij zijn gewezen in zaken betreffende het gebruik van levensmiddelenadditieven, mijns inziens een algemene strekking hebben.

91. Uit deze arresten volgt, dat de procedure voor het verlenen van voorafgaande administratieve vergunningen volgens het evenredigheidsbeginsel gemakkelijk toegankelijk moet zijn voor de marktdeelnemers. Zij moet binnen een redelijke termijn kunnen worden afgesloten en indien zij uitloopt op een weigering, moet hiertegen in rechte kunnen worden opgekomen. [35]

92. Ook al worden de aanvragen van geval tot geval beoordeeld — wat nog geenszins betekent dat de beoordeling willekeurig is — controleert de administratieve instantie, zoals de Zweedse regering ter terechtzitting bevestigde, in casu evenwel of is voldaan aan de voorwaarde dat er geen onaanvaardbare blootstelling aan trichloorethyleen is in verhouding tot vooraf bepaalde maximumblootstellingswaarden.

93. Voorts kan in rechte worden opgekomen tegen de afwijzing van een dispensatieaanvraag.

94. Bovendien stelt de Zweedse regering dat alle op basis van de nieuwe bepalingen ingediende dispensatieaanvragen zijn aanvaard, en dat er thans 150 ondernemingen zijn die beschikken over een vergunning voor het gebruik van trichloorethyleen.

33 — Zie, onder meer, arresten Bellon, reeds aangehaald; van 6 juni 1984, Melkunie (97/83, Jurispr. blz. 2367, punt 18), en 27 april 1993, Commissie/Griekenland (C-375/90, Jurispr. blz. I-2055, punt 19).

34 — Arresten Motte, reeds aangehaald, punt 25; Muller e.a., reeds aangehaald, punt 26; Bellon, reeds aangehaald, punten 16 en 17, en Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punten 9 en 10.

35 — Zie ook arresten van 15 oktober 1987, Heylens e.a. (222/86, Jurispr. blz. 4097, punten 14-17); 7 mei 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Jurispr. blz. I-2357, punt 22), en 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punt 41).

95. De kritiek van de Commissie is dus ongegrond.

96. Verlangen, zoals Kemikalieinspektionen voor de vóór 1 april 1997 ingediende aanvragen, dat de aanvrager een plan meedeelt met opgave van de datum waarop hij geen trichloorethyleen meer zal gebruiken, is daarentegen een onevenredige voorwaarde. Daar de wetenschappelijke en technische vooruitgang uiterst moeilijk is te voorzien, maakte deze voorwaarde het in tal van gevallen praktisch onmogelijk een dispensatie te verlenen. Tegelijk was die voorwaarde overbodig want zij droeg helemaal niet bij tot een betere verwezenlijking van de beoogde doelstellingen. Bij de codificatie van de bestaande administratieve praktijk heeft de Zweedse wetgever deze verplichting overigens laten vallen.

97. Ook verwijten de Commissie en Toolex de Zweedse wetgever de verlening van een dispensatie afhankelijk te hebben gesteld van de betaling van een recht ten belope (blijkens de verstrekte informatie) van 1 000 SEK voor ondernemingen die omschakelingsproblemen hadden aangemeld, en van 2 500 SEK voor ondernemingen die om een na de overgangstijd geldige dispensatie hadden verzocht.

98. Indien deze grief moet worden opgevat als een kritiek op de inning van enig recht bij de verlening van een individuele dispensatie, is zij ongegrond.

99. In zijn overvloedige rechtspraak over de voorwaarden waarin een lidstaat zich op artikel 36 van het Verdrag kan beroepen ter rechtvaardiging van maatregelen die het vrij verkeer van goederen beperken, heeft het Hof namelijk nooit verklaard, dat voor zover een verbod op het gebruik van een ingevoerd product uit hoofde van de artikelen 30 en 36 van het Verdrag slechts aanvaard kan worden wanneer de marktdeelnemers kunnen verzoeken om individuele dispensaties, deze dispensaties gratis moeten worden verleend.

100. Indien de grief daarentegen moet worden opgevat als een kritiek op het bedrag van de rechten voor dispensatieverlening, dan kan zij steun vinden in de rechtspraak van het Hof, volgens welke procedures tot verkrijging van dispensaties gemakkelijk toegankelijk moeten zijn, zodat het kostenbedrag voor de marktdeelnemers niet zo groot mag zijn dat het hen afschrikt om een dispensatie te vragen, en in geen geval willekeurig mag worden vastgesteld. [36]

101. De vraag of de bedragen waarin de Zweedse regeling in casu voorziet, aan deze vereisten voldoen, moet evenwel door de nationale rechter worden beantwoord.

36 — Zie, onder meer, arresten van 13 maart 1986, Mirepoix (54/85, Jurispr. blz. 1067, punt 16), en 11 juni 1987, Gofette en Gilliard (406/85, Jurispr. blz. 2525, punt 10).

IV — Conclusie

102. Mitsdien geef ik in overweging op de vraag van de nationale rechter te antwoorden, dat de artikelen 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) en 36 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 30 EG) aldus moeten worden uitgelegd, dat zij niet eraan in de weg staan dat een lidstaat het beroepsmatig gebruik van trichloorethyleen op zijn grondgebied verbiedt en de afgifte van individuele dispensaties onderwerpt aan drie cumulatieve voorwaarden — er moet worden gezocht naar een alternatief dat minder schadelijk is voor het milieu en de volksgezondheid; er mag in de nabije toekomst geen dergelijk alternatief beschikbaar zijn; en er mag geen onaanvaardbare blootstelling zijn —, mits deze dispensatie kan worden verkregen via een gemakkelijk toegankelijke procedure, niet afhangt van de betaling van overdreven administratieve rechten, en tegen iedere weigering om dispensatie te verlenen in rechte kan worden opgekomen.