

SENTENZA DELLA CORTE
18 giugno 2002 *

Nella causa C-314/99,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. M.A. Fierstra e dalla sig.ra N. Wijmenga, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. H. van Lier e O. Couvert-Castéra, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. J. Stuyck, avocat, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: Polandese.

sostenuta da

Regno di Svezia, rappresentato dalla sig.ra L. Nordling, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

avente ad oggetto l'annullamento del punto 3 dell'allegato della direttiva della Commissione 26 maggio 1999, 1999/51/CE, che adegua per la quinta volta al progresso tecnico l'allegato I della direttiva del Consiglio 76/769/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (stagno, PCP e cadmio) (GU L 142, pag. 22),

LA CORTE,

composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. Jann, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann (relatore), D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, V. Skouris e C.W.A. Timmermans, giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza dell'11 settembre 2001,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 novembre 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 23 agosto 1999, il Regno dei Paesi Bassi ha chiesto, a norma dell'art. 230, primo comma, CE, l'annullamento del punto 3 dell'allegato della direttiva della Commissione 26 maggio 1999, 1999/51/CE, che adegua per la quinta volta al progresso tecnico l'allegato I della direttiva del Consiglio 76/769/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (stagno, PCP e cadmio) (GU L 142, pag. 22).
- 2 Con ordinanza del presidente della Corte 11 aprile 2000, il Regno di Svezia è stato ammesso ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione delle Comunità europee.

Ambito normativo

3 La direttiva del Consiglio 27 luglio 1976, 76/769/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (GU L 262, pag. 201), stabilisce regole che limitano l'immissione sul mercato e l'uso di talune sostanze e preparati pericolosi. Secondo l'art. 1, n. 1, della direttiva, essa si applica alle sostanze e ai preparati elencati nell'allegato I della medesima.

4 L'art. 2 della direttiva 76/769 dispone:

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

5 La direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/678/CEE, che modifica la direttiva 76/769 (GU L 398, pag. 24), ha inserito nella direttiva 76/769 un art. 2 bis in base al quale le modifiche necessarie per adeguare gli allegati al progresso tecnico, per quanto riguarda le sostanze e i preparati già inclusi nella direttiva 76/769, vengono adottate conformemente alla procedura prevista all'art. 29 della direttiva del Consiglio 27 giugno 1967, 67/548/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose (GU 1967, n. 196, pag. 1), come modificata dalla direttiva del Consiglio 30 aprile 1992, 92/32/CEE (GU L 154, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 67/548»).

- 6 L'art. 29 della direttiva 67/548 prevede che, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico, la Commissione è assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione. Tale articolo precisa, in particolare, che la Commissione adotta le misure previste qualora siano conformi al parere del comitato e, in caso contrario, sottopone al Consiglio, il quale delibera a maggioranza qualificata, una proposta in merito alle misure da prendere.
- 7 La direttiva del Consiglio 18 giugno 1991, 91/338/CEE, recante decima modifica della direttiva 76/769 (GU L 186, pag. 59), che è stata adottata sulla base dell'art. 100 A del Trattato CEE (divenuto, in seguito a modifica, art. 95 CE), ha inserito all'allegato I della direttiva 76/769 un nuovo punto 24, che include il cadmio e i suoi composti tra le sostanze e i preparati pericolosi di cui si limita l'immissione sul mercato e l'uso. Esso elenca tre tipi di destinazione del cadmio e dei suoi composti — come colorante, come stabilizzante e per il trattamento di superfici (cadmiatura) — di cui disciplina l'uso.
- 8 L'art. 2 della direttiva 91/338 dispone:

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

- 9 L'art. 69, n. 1, dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1; in prosieguo: l'«atto di adesione») per quanto riguarda la Repubblica d'Austria dispone che, per un periodo di quattro anni dalla data di

adesione, le disposizioni di cui all'allegato VIII non saranno applicabili in tale Stato membro, conformemente a detto allegato e alle condizioni in esso stabilite.

- 10 L'art. 112, n. 1, dell'atto di adesione prevede la stessa disposizione transitoria, enunciata in termini identici, a favore del Regno di Svezia, per quanto riguarda le disposizioni previste dall'allegato XII.
- 11 Tra le disposizioni previste all'allegato VIII dell'atto di adesione, relativo alla Repubblica d'Austria, figura il punto 24, 2.1, concernente l'uso del cadmio come stabilizzatore nei PVC (cloruro di polivinile), dell'allegato I della direttiva 76/769, come modificata dalla direttiva 91/338.
- 12 Tra le disposizioni previste all'allegato XII dell'atto di adesione, relativo al Regno di Svezia, figura il punto 24 dell'allegato I della direttiva 76/769, come modificato dalla direttiva 91/338. Il summenzionato allegato XII precisa che tale nuovo Stato membro «tuttavia, mantiene durante il periodo transitorio, per i prodotti di porcellana e di ceramica, comprese le piastrelle di ceramica, la libera circolazione prevista dalla regolamentazione nazionale vigente relativa alla deroghe al divieto dell'uso del cadmio per trattamenti superficiali o come stabilizzante o colorante».
- 13 Gli artt. 69, n. 2, e 112, n. 2, dell'atto di adesione, redatti negli stessi termini e concernenti rispettivamente la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia, dispongono:

«Le disposizioni di cui al paragrafo 1 sono soggette a revisione entro [il periodo di quattro anni dalla data di adesione], conformemente alle procedure comunitarie.

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

- 14 Il 26 maggio 1999 la Commissione ha adottato, sulla base dell'art. 2 bis della direttiva 76/769, come modificata dalla direttiva 89/678 (in prosieguo: la «direttiva 76/769»), la direttiva 1999/51. Il quinto 'considerando' di tale direttiva indica che la risoluzione del Consiglio 25 gennaio 1988, 88/C 30/01, concernente un programma d'azione della Comunità contro l'inquinamento dell'ambiente da cadmio (GU C 30, pag. 1), auspica una strategia complessiva volta a contrastare l'inquinamento ambientale provocato dal cadmio e che comprenda misure per limitarne l'uso e favorire la produzione di sostituti. Lo stesso 'considerando' enuncia inoltre che i rischi provocati dal cadmio sono attualmente oggetto di valutazione ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 23 marzo 1993, n. 793, relativo alla valutazione e al controllo dei rischi presentati dalle sostanze esistenti (GU L 84, pag. 1), che la Commissione riesaminerà le restrizioni riguardanti l'uso del cadmio alla luce dei relativi risultati e che pertanto, come misura provvisoria, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia possono mantenere in vigore le restrizioni più severe che già applicano.
- 15 Il punto 3 dell'allegato della direttiva 1999/51 (in prosieguo: la «disposizione impugnata») ha aggiunto al punto 24, relativo al cadmio e ai suoi composti, dell'allegato I della direttiva 76/769, come modificata dalla direttiva 91/338, il punto 4 seguente:

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

Ricorso d'annullamento

- 16 Il Regno dei Paesi Bassi deduce quattro motivi a sostegno della sua domanda di annullamento della disposizione impugnata. In primo luogo, la Commissione avrebbe ecceduto i suoi poteri adottando tale disposizione sulla base dell'art. 2 bis della direttiva 76/769. In secondo luogo, la disposizione impugnata sarebbe contraria alle disposizioni di diritto sostanziale della stessa direttiva, dato che implicherebbe che il punto 24 dell'allegato I di quest'ultima, come modificato dalla direttiva 91/338, contenga un'armonizzazione esaustiva dei possibili usi del cadmio. In terzo luogo, la disposizione impugnata sarebbe stata adottata in violazione del principio di certezza del diritto. In quarto luogo, essa non soddisferebbe l'obbligo di motivazione sancito all'art. 253 CE.

Sul primo motivo, vertente su un eccesso di potere della Commissione

- 17 Nella prima parte del suo primo motivo il governo dei Paesi Bassi sostiene che la disposizione impugnata non può essere considerata come una modifica necessaria ad adeguare l'allegato I della direttiva 76/769 al progresso tecnico, ai sensi dell'art. 2 bis della direttiva stessa.

Argomenti delle parti

- 18 Il governo dei Paesi Bassi rileva che, ai sensi dell'art. 2 bis della direttiva 76/769, la Commissione, in conformità della procedura prevista dall'art. 29 della direttiva 67/548, ha il potere di adottare le modifiche necessarie per adeguare l'allegato I della direttiva 76/769 al progresso tecnico, riguardo alle sostanze e ai preparati

già coperti dall'allegato. A suo parere, lo scopo essenziale di tale disposizione è di permettere alle autorità comunitarie di reagire immediatamente, imponendo restrizioni agli usi attuali di sostanze e preparati pericolosi qualora si accerti un danno alla popolazione o all'ambiente, in particolare in presenza di casi che possano avere serie conseguenze per la salute umana.

- 19 Secondo il governo dei Paesi Bassi, ne consegue che la disposizione impugnata non può essere considerata come una modifica necessaria ad adeguare al progresso tecnico, ai sensi dell'art. 2 bis della direttiva 76/769, il punto 24 dell'allegato I di tale direttiva, come modificata dalla direttiva 91/338. Da un lato, la disposizione impugnata non sarebbe basata sull'evoluzione delle conoscenze e delle tecniche relative ai sostituti del cadmio, come si evince chiaramente dal quinto 'considerando' della direttiva 1999/51. Infatti, la valutazione del rischio per l'ambiente e per la salute umana derivante dall'uso del cadmio non sarebbe stata conclusa al momento dell'adozione da parte della Commissione della disposizione impugnata. Dall'altro, l'evoluzione delle conoscenze e delle tecniche relative ai sostituti del cadmio dovrebbe, per sua stessa natura, interessare allo stesso modo tutti gli Stati membri. La disposizione impugnata avrebbe invece creato un regime speciale per la Repubblica d'Austria e per il Regno di Svezia.
- 20 Il governo dei Paesi Bassi sostiene che la disposizione impugnata mira essenzialmente a prevenire le difficoltà pratiche che sarebbero potute sorgere in questi due Stati membri se questi fossero stati costretti, dopo la scadenza delle deroghe previste agli artt. 69 e 112 dell'atto di adesione, a modificare la propria legislazione poco prima dell'introduzione di nuove restrizioni comunitarie relative all'uso del cadmio. In tali circostanze, la disposizione controversa dovrebbe essere considerata come una modifica dell'allegato I della direttiva 76/769 che anticipa il futuro adeguamento di tale allegato al progresso tecnico, ai sensi dell'art. 2 bis di tale direttiva.

- 21 La Commissione, sostenuta dal governo svedese, fa valere che l'art. 2 bis della direttiva 76/769 le attribuisce il potere di adottare, secondo la procedura prevista all'art. 29 della direttiva 67/548, modifiche di minima rilevanza dell'allegato I della direttiva 76/769. Contrariamente a quanto sostenuto dal governo olandese, in generale non sarebbe vietato alla Commissione esercitare tale potere in mancanza di studi scientifici definitivi e completi sui rischi provocati dall'uso del cadmio e sulla possibilità di rimpiazzare quest'ultimo con dei sostituti. Nell'adottare la disposizione impugnata essa avrebbe tenuto conto dei risultati preliminari della valutazione in corso dei rischi del cadmio, indicando che era necessario limitare ulteriormente il suo uso, e del fatto che era imminente la presentazione di una proposta a tale riguardo.
- 22 La Commissione sostiene inoltre che, dal momento che molto probabilmente saranno necessarie ulteriori restrizioni dell'uso del cadmio, sarebbe stato contrario alle legittime aspettative della Repubblica d'Austria e del Regno di Svezia nonché al principio della buona amministrazione non adottare la disposizione impugnata. Se ciò si fosse verificato i suddetti Stati sarebbero stati obbligati ad abrogare le restrizioni previste dalle loro normative allorché, molto probabilmente, limitazioni simili avrebbero dovuto essere introdotte di lì a poco a livello comunitario.
- 23 La Commissione fa infine valere che, in queste particolari circostanze, era giustificato un regime specifico per la Repubblica d'Austria e per il Regno di Svezia, equivalente a quello previsto a titolo transitorio dall'atto di adesione. Tale regime rispecchierebbe semplicemente il fatto che questi due Stati membri sono all'avanguardia nel campo della prevenzione dei rischi per la salute determinati dall'uso del cadmio e che le norme restrittive relative all'uso di quest'ultimo previste dalle loro normative saranno, con ogni probabilità, adottate a livello comunitario in un prossimo futuro.

Giudizio della Corte

- 24 L'art. 2 bis della direttiva 76/769 attribuisce alla Commissione il potere di adottare «[l]e modifiche necessarie per adeguare [l'allegato I] al progresso tecnico». Tale disposizione è stata inserita nella direttiva 76/769 dalla direttiva 89/678, il cui primo e terzo 'considerando' precisano che «la popolazione e l'ambiente sono costantemente esposti a nuovi rischi causati dall'uso di prodotti chimici; che, quando vengono constatati danni e soprattutto quando si osservano casi che presentano gravi ripercussioni per la salute delle persone, è indispensabile un intervento immediato affinché l'immissione sul mercato e l'uso di determinate sostanze e preparati pericolosi siano vietati o limitati a livello comunitario» e che «il progresso della tecnica rende necessario un rapido adeguamento delle prescrizioni contenute nell'allegato della direttiva 76/769/CEE».
- 25 Quindi, introducendo una procedura alternativa a quella prevista dall'art. 95 CE, il legislatore comunitario ha voluto rendere possibili a livello comunitario adattamenti immediati dell'allegato I della direttiva 76/769, allorché vengono constatati nuovi rischi per la salute umana e per l'ambiente che richiedano ulteriori restrizioni dell'uso di certe sostanze e preparati pericolosi.
- 26 Per poter ricorrere a tale procedura la Commissione deve disporre di elementi scientifici sufficientemente affidabili che provino la necessità di introdurre tali restrizioni dell'uso della sostanza o del preparato in questione.

- 27 Orbene, la disposizione impugnata non implica alcuna nuova restrizione dell'uso del cadmio a livello comunitario. Infatti, essa si limita a permettere alla Repubblica d'Austria e al Regno di Svezia di mantenere le restrizioni esistenti dell'uso di tale sostanza.
- 28 La Commissione non contesta il fatto che al momento dell'adozione della disposizione impugnata non disponeva di informazioni scientifiche sufficientemente affidabili per permetterle di proporre un adeguamento al progresso tecnico a livello comunitario del punto 24, relativo al cadmio e ai suoi composti, dell'allegato I della direttiva 76/769, come modificata dalla direttiva 91/338. D'altronde, nessuna delle parti che hanno presentato osservazioni sostiene che, in base alle conoscenze scientifiche in materia, esistono in Austria o in Svezia circostanze specifiche che possono giustificare una valutazione dei rischi provocati dall'uso del cadmio in questi due Stati diversa da quella compiuta a livello comunitario.
- 29 In tali circostanze, si deve constatare che la disposizione impugnata non può essere considerata come un adeguamento dell'allegato I della direttiva 76/769 al progresso tecnico ai sensi dell'art. 2 bis della direttiva stessa.
- 30 Di conseguenza, la prima parte del motivo del governo dei Paesi Bassi deve essere accolta e la disposizione impugnata deve essere annullata, senza che sia

necessario esaminare la seconda parte dello stesso motivo e il secondo, terzo e quarto motivo.

- 31 Nel corso dell'udienza, il governo dei Paesi Bassi ha suggerito che, in caso di annullamento della disposizione controversa, la Corte limiti gli effetti temporali di tale annullamento. Tuttavia, anche se importanti ragioni di certezza del diritto, comparabili a quelle che intervengono in caso di annullamento di taluni regolamenti, possono giustificare che la Corte faccia uso del potere conferitole dall'art. 231, secondo comma, CE per decidere di mantenere gli effetti degli atti annullati, l'esistenza di tali ragioni non è stata precisata nella presente causa. Pertanto la Corte ritiene che nella fattispecie non occorra applicare tale disposizione.

Sulle spese

- 32 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno dei Paesi Bassi ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, va condannata alle spese. In applicazione dell'art. 69, n. 4, primo comma, dello stesso regolamento, il Regno di Svezia, intervenuto nella causa, sopporta le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

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

- 2) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.

- 3) Il Regno di Svezia sopporterà le proprie spese.

Rodríguez Iglesias

Jann

Macken

Colneric

Gulmann

Edward

Puissochet

Skouris

Timmermans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 giugno 2002.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias