SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER vom 14. Juli 2005 [1]

1. In der vorliegenden Rechtssache wird der Gerichtshof ersucht, klarzustellen, ob Spielzeug zusätzlich zu dem von der Richtlinie 88/378/EWG des Rates [2] über die Sicherheit von Spielzeug vorgeschriebenen Tagesgrenzwert von 0,6 µg hinsichtlich der Bioverfügbarkeit von Cadmium [3] auch den durch die Richtlinie 91/338/EWG des Rates auferlegten Beschränkungen unterworfen werden muss [4].

2. Dies ist im Wesentlichen die Frage, die der Hoge Raad der Nederlanden im Rahmen eines Strafverfahrens gegen die Geharo BV (im Folgenden: Geharo) gestellt hat.

3. Mit dieser Frage wird der Gerichtshof ersucht, die Bedeutung von Artikel 1 Satz 2 der Richtlinie 91/338 und die Anwendbarkeit der von dieser aufgestellten Normen auf Spielzeuge, die unter die Richtlinie 88/378 fallen, zu prüfen.

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

4. Aus Artikel 2 EG ergibt sich, dass es Aufgabe der Gemeinschaft ist, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität zu erreichen. Zu diesem Zweck und gemäß Artikel 3 Absatz 1 EG hat die Tätigkeit der Gemeinschaft einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus zu umfassen.

5. Entsprechend diesen Zielen und in Anbetracht dessen, dass der Mensch und die Umwelt in wachsendem Maße Cadmium

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Richtlinie des Rates vom 3. Mai 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Sicherheit von Spielzeug (ABl. L 187, S. 1).

3 — Cadmium ist ein Metall, dessen physikalische und chemische Eigenschaften denen von Zink ähnlich sind. Es wird hauptsächlich zur Herstellung von Akkumulatoren und Buntpigmenten verwendet und dient als Stabilisator für Kunststoffe. Es ist auch Bestandteil zahlreicher Legierungen und von Korrosionsschutzbelägen. Cadmiumrückstände können auf zahlreichen Stufen der Prozesse der Fertigung, Herstellung und Verwendung von Erzeugnissen sowie bei der Beseitigung von Abfällen auftreten.

4 — Richtlinie 91/338/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 zur zehnten Änderung der Richtlinie 76/769/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (ABl. L 186, S. 59).

ausgesetzt sind, hat die Gemeinschaft verschiedene Aktionen entwickelt, die Mensch und Umwelt vor diesem Stoff schützen sollen. Denn Cadmium gilt heute sowohl wegen seiner hohen Toxizität für den menschlichen Organismus als auch wegen seiner möglichen langfristigen schädlichen Auswirkungen auf das Ökosystem als besonders gefährlich.

1. Die Richtlinie 88/378

6. Die Richtlinie 88/378 legt die Sicherheitsvoraussetzungen fest, die Spielzeug erfüllen muss, bevor es in den Verkehr gebracht wird [5].

7. Nach ihren ersten beiden Begründungserwägungen soll sie einerseits Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten durch die Schaffung harmonisierter Normen in Bezug auf die Voraussetzungen für die Sicherheit von Spielzeug beseitigen und andererseits im Gemeinsamen Markt einen wirksamen Schutz des Verbrauchers und vor allem des Kindes gegen die mit dessen Verwendung verbundenen Risiken gewährleisten.

8. So bestimmt Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 88/378:

„Spielzeug darf nur dann in den Verkehr gebracht werden, wenn es die Sicherheit und/oder Gesundheit von Benutzern oder Dritten bei einer bestimmungsgemäßen oder vorhersehbaren Verwendung unter Berücksichtigung des üblichen Verhaltens von Kindern nicht gefährdet."

9. Zu diesem Zweck verlangt Artikel 3 dieser Richtlinie von den Mitgliedstaaten, dass sie „alle zweckdienlichen Maßnahmen [treffen], damit Spielzeug nur dann in den Verkehr gebracht werden kann, wenn es den in Anhang II angegebenen wesentlichen Sicherheitsanforderungen entspricht".

10. Anhang II dieser Richtlinie legt vor allem die wesentlichen Sicherheitsanforderungen hinsichtlich der chemischen Merkmale von Spielzeug fest. Zum einen benennt Nr. 3.1 des Titels II dieses Anhangs die Gefahren, die beim Gebrauch von Spielzeug bestehen, und verlangt, dass es in allen Fällen den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über die Verwendung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen unterworfen wird. Diese Nummer ist wie folgt formuliert:

„1. Spielzeug ist so zu gestalten und herzustellen, dass es ... gesundheitlich unbedenk-

5 — Als „Spielzeug" gelten nach Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie „alle Erzeugnisse, die dazu gestaltet oder offensichtlich bestimmt sind, von Kindern im Alter bis 14 Jahren zum Spielen verwendet zu werden". Der Anhang I zu dieser Richtlinie listet die Erzeugnisse auf, die in ihrem Sinne nicht als Spielzeuge gelten.
Nach ihrem Artikel 2 Absatz 3 umfasst der Begriff „in den Verkehr bringen" sowohl den Verkauf als auch die kostenlose Verteilung.

lich ist bzw. keine Körperschäden verursachen kann, wenn es verschluckt oder eingeatmet wird oder mit der Haut, den Schleimhäuten und den Augen in Berührung kommt.

0,6 µg Kadmium,

...

Auf jeden Fall muss es den einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft für bestimmte Gruppen von Erzeugnissen bzw. über das Verbot, die beschränkte Verwendung oder die Kennzeichnung bestimmter gefährlicher Stoffe und Zubereitungen genügen."

oder andere Werte, welche für diese oder andere Stoffe in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nach wissenschaftlichen Erkenntnissen festgesetzt werden können.

11. Zum anderen sieht Nr. 3.2 Absatz 2 des Titels II dieses Anhangs in Anbetracht der chemischen Merkmale des Spielzeugs besondere Vorschriften zur maximalen Bioverfügbarkeit von Spielzeugen in Bezug auf Cadmium vor. Diese Norm wird auch als „Nuckelnorm" oder „Verdünnungsnorm" bezeichnet. Sie ermöglicht die Berechnung der täglichen Menge Cadmium, die vom Spielzeug freigesetzt und vom Organismus beim Gebrauch, beim Einatmen, beim Ansaugen oder auch beim Verschlucken aufgenommen werden kann. Nr. 3.2 lautet wie folgt:

Unter Bio-Verfügbarkeit dieser Stoffe ist das lösliche Extrakt zu verstehen, das von toxikologischer Bedeutung ist."[6]

2. Die Richtlinie 91/338

„2. ... im Hinblick auf den Schutz der Gesundheit der Kinder [dürfen] als Zielgröße täglich höchstens folgende Mengen der nachstehend aufgeführten Stoffe infolge des Umgangs mit Spielzeug *biologisch verfügbar* sein:

12. Die Richtlinie 91/338 enthält die zehnte Änderung der Richtlinie 76/769/EWG des Rates[7], die harmonisierte Normen in Bezug auf das Inverkehrbringen und die Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen festlegt.

...

6 — Hervorhebungen durch mich.

7 — Richtlinie vom 27. Juli 1976 (ABl. L 262, S. 201).

13. Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 76/769 lautet:

„Unbeschadet anderer einschlägiger Gemeinschaftsvorschriften betrifft diese Richtlinie Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung der im Anhang aufgeführten gefährlichen Stoffe und Zubereitungen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft."

14. Die Richtlinie 91/338 ändert die Richtlinie 76/769 dadurch ab, dass sie die Liste gefährlicher Stoffe und Zubereitungen, deren Inverkehrbringen und Verwendung Beschränkungen unterliegen, um Cadmium ergänzt.

15. Die Richtlinie 91/338 verfolgt ein zweifaches Ziel: Zum einen bezweckt sie nach der ersten und der fünften Begründungserwägung ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes durch eine Harmonisierung der Vorschriften über das Inverkehrbringen und die Verwendung von cadmiumhaltigen Erzeugnissen [8], und zum anderen soll sie nach ihrer zweiten Begründungserwägung die Umweltverschmutzung durch Cadmium bekämpfen und auf lange Sicht die Gesundheit der Bevölkerung schützen.

16. Artikel 1 der Richtlinie 91/338 lautet:

„Anhang I der Richtlinie 76/769/EWG wird gemäß dem Anhang der vorliegenden Richtlinie geändert. *Die neuen Bestimmungen gelten jedoch nicht für Cadmium enthaltende Erzeugnisse, die bereits von anderen Gemeinschaftsvorschriften erfasst sind.*" [9]

17. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 18. Juni 2002 in der Rechtssache C-314/99, Niederlande/Kommission [10], ausgeführt hat, wurde durch die Richtlinie 91/338 in Anhang I der Richtlinie 76/769 eine neue Nummer 24 eingefügt, die drei Arten des Einsatzes von Cadmium und Cadmiumverbindungen — zur Einfärbung, als Stabilisierungsmittel und für die Cadmium-Oberflächenbehandlung (Cadmierung) [11] — aufführt und regelt. Für jede dieser Einsatzarten legt der Anhang der Richtlinie 91/338 einen Höchstgehalt an Cadmium fest, der es ermöglicht, die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit vor den Folgen zu schützen, die durch die Verbreitung dieses Stoffes in der Umwelt hervorgerufen werden.

18. Insoweit bestimmt die genannte Nr. 24 unter 1.1, dass das Inverkehrbringen von mit Cadmium gefärbten Fertigerzeugnissen nur

8 — Die Liste dieser Erzeugnisse ist im Anhang dieser Richtlinie enthalten.

9 — Hervorhebungen durch mich.

10 — Slg. 2002, I-5521, Randnr. 7.

11 — Siehe Nrn. 24.1.1 und 24.1.2, Nrn. 24.2.1 und 24.3.

bei Einhaltung eines maximalen Cadmiumgehalts von 0,01 % Massenanteile des Kunststoffs zulässig ist. Mit anderen Worten: Ein Erzeugnis auf Kunststoffbasis darf nicht mehr als 100 mg/kg Cadmium enthalten, um auf den Markt gebracht werden zu können.

B — *Nationales Recht*

1. Die Regelung über die Sicherheit von Spielzeug

19. Die Richtlinie 88/378 wurde in den Niederlanden durch die zur Durchführung des Warengesetzes erlassene Verordnung vom 29. Mai 1991 über Spielzeug (Warenwetbesluit Speelgoed) [12] umgesetzt, die die Regeln über die Sicherheit von Spielzeug und für Kinder bestimmten Erzeugnissen festlegt.

20. Abschnitt 11 des Anhangs II der Spielzeugverordnung enthält die Vorschriften über die Sicherheit von Spielzeug, das gefährliche Stoffe und Zubereitungen enthält, und begrenzt die Bioverfügbarkeit von Cadmium auf 0,6 µg.

2. Die Regelung über gefährliche Stoffe

21. Zu der im Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit untersagte Artikel 2 Absatz 1 der zur Durchführung des Gesetzes über umweltgefährdende Stoffe erlassenen Verordnung über Cadmium vom 12. Oktober 1990 (Cadmiumbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen) [13], „cadmiumhaltige Erzeugnisse herzustellen, in die Niederlande einzuführen, einem anderen zur Verfügung zu stellen oder in einem Handelslager vorrätig zu halten".

22. Nach Artikel 1 Buchstabe a der Cadmiumverordnung gelten als „cadmiumhaltige Erzeugnisse" „Erzeugnisse, bei denen Cadmium als Stabilisator, Pigment oder Oberflächenschicht verwendet wird, und Erzeugnisse, in denen Kunststoffe oder Farben mit einem Cadmiumgehalt von mehr als 50 mg/kg verarbeitet sind".

II — Sachverhalt und Ausgangsverfahren

23. Am 16. Februar 1999 beschlagnahmte die Inspectie Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken (Gesundheits-

12 — Stbl. 1991, Nr. 269, im Folgenden: Spielzeugverordnung.

13 — Stbl. 1990, im Folgenden: Cadmiumverordnung.

schutzinspektion für Waren und tierärztliche Angelegenheiten) in den Geschäftsräumen von Geharo einen Posten Spielzeug. Die Untersuchung dieser Waren ergab einen Cadmiumgehalt von mehr als 100 mg/kg, was gegen Artikel 1 Buchstabe a der Cadmiumverordnung vom 12. Oktober 1990 verstieß, die einen maximalen Cadmiumgehalt von 50 mg/kg vorsah.

24. Diese Feststellungen führten zur Einleitung von Strafverfolgungsmaßnahmen gegen Geharo auf der Grundlage von Artikel 2 dieser Verordnung.

25. Am 3. Juli 2000 sprach der zuständige Richter der Arrondissementsrechtbank te Zutphen Geharo frei, wobei er entschied, dass die in Artikel 1 der Cadmiumverordnung vorgesehene Norm von 50 mg/kg nicht anwendbar sei, weil es eine besondere Regelung über die Sicherheit von Spielzeug gebe. Im vorliegenden Fall ist nach Ansicht dieses Richters allein die durch die Spielzeugverordnung vorgesehene Norm von 0,6 µg anwendbar. Da die Untersuchungen des Spielzeugs keine Bioverfügbarkeit von Cadmium oberhalb des durch diese Verordnung festgelegten Grenzwerts ergeben hatten, sah er keinen Anlass für eine Verurteilung.

26. Auf die Berufung durch das Openbaar Ministerie (Staatsanwaltschaft) änderte der Gerechtshof te Arnhem als zuständiges Berufungsgericht das Urteil der Arrondissementsrechtbank te Zutphen ab und verurteilte Geharo mit einer Entscheidung vom 6. Mai 2002 auf der Grundlage von Artikel 2 der Cadmiumverordnung. Er entschied, dass das cadmiumhaltige Spielzeug sowohl unter die Richtlinie 91/338 als auch unter die Richtlinie 88/378 falle. Der Wortlaut von Artikel 1 Satz 2 der Richtlinie 91/338 beziehe sich nur auf Gemeinschaftsvorschriften, die dasselbe Ziel verfolgten und/oder dieselben Normen aufstellten wie diese, was für die Richtlinie 88/378 nicht bestätigt werden könne. Da jedoch der durch Artikel 1 der Cadmiumverordnung vorgeschriebene maximale Cadmiumgehalt (50 mg/kg) von dem in der Richtlinie 91/338 festgelegten (100 mg/kg) abwich, stellte der Gerechtshof te Arnhem fest, dass der genannte Artikel 1 nicht anwendbar sei. Dementsprechend verurteilte dieses Gericht Geharo auf der Grundlage von Artikel 2 derselben Verordnung und nur wegen der Fälle, in denen ein Cadmiumgehalt von mehr als 100 mg/kg festgestellt worden war.

27. Geharo legte unter Berufung auf Artikel 1 Satz 2 der Richtlinie 91/338 Kassationsbeschwerde beim Hoge Raad der Nederlanden ein. Zur Begründung ihres Rechtsmittels machte diese Gesellschaft geltend, dass die nationalen Rechtsvorschriften im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stünden, da die in der Spielzeugverordnung und der Cadmiumverordnung vorgesehenen Regeln kumulativ angewendet worden seien, obwohl nur die durch die Richtlinie 88/378 aufgestellten Regeln unter Ausschluss der durch die Richtlinie 91/338 festgelegten anwendbar seien.

III — Die Vorlagefrage

28. Um zu bestimmen, ob die Grundlage der gegen Geharo eingeleiteten Strafverfolgungsmaßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, hat der Hoge Raad der Nederlanden beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Steht Artikel 1 Satz 2 der Richtlinie 91/338/EWG (Cadmiumrichtlinie) der Anwendung der in dieser Richtlinie aufgestellten Vorschriften über den Cadmiumgehalt in (Fertig-)Erzeugnissen und Bestandteilen im Sinne des Anhangs dieser Richtlinie auf Spielzeug im Sinne der Richtlinie 88/378/EWG (Spielzeugrichtlinie) entgegen?

29. Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Artikel 1 Satz 2 der Richtlinie 91/338 in dem Sinne auszulegen ist, dass er einer Anwendung des durch diese Richtlinie aufgestellten Verbots der Vermarktung von Erzeugnissen, deren Cadmiumgehalt 0,01 % Massenanteile des Kunststoffs übersteigt, auf Erzeugnisse wie Spielzeug entgegensteht (da die Vermarktung der Letzteren bereits davon abhängig gemacht wird, dass sie eine in der Richtlinie 88/378 enthaltene Bioverfügbarkeitsnorm erfüllen).

IV — Prüfung

30. Wie die niederländische, die griechische, die finnische und die schwedische Regierung bin ich der Ansicht, dass Artikel 1 Satz 2 der Richtlinie 91/338 in dem Sinne auszulegen ist, dass er einer Anwendung des durch diese aufgestellten Verbots der Vermarktung von Erzeugnissen, deren Cadmiumgehalt 0,01 % Massenanteile des Kunststoffs übersteigt, auf Spielzeug, das unter die Richtlinie 88/378 fällt, nicht entgegensteht.

31. Um die Bedeutung von Artikel 1 Satz 2 der Richtlinie 91/338 zu ermitteln, werde ich erstens seinen Wortlaut, zweitens die allgemeine Systematik der Gemeinschaftsvorschriften über Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen in Verbindung mit der allgemeinen Systematik der Richtlinie 88/378 und drittens die Ziele, die mit der Richtlinie 91/338 und mit der Richtlinie 88/378 verfolgt werden, untersuchen.

A — *Der Wortlaut von Artikel 1 Satz 2 der Richtlinie 91/338*

32. Ich erinnere daran, dass Artikel 1 Satz 2 der Richtlinie 91/338 bestimmt, dass „die neuen Bestimmungen [die diese hinsichtlich des maximalen Cadmiumgehalts vorsieht] ... nicht für Cadmium enthaltende Erzeugnisse

[gelten], die *bereits von anderen Gemeinschaftsvorschriften erfasst sind*"[14].

33. Seinem Wortlaut nach könnte dieser Satz so ausgelegt werden, dass er die Anwendung der Vorschriften der Richtlinie 91/338 auf Cadmium enthaltende Erzeugnisse ausschließt, die unter irgendeine andere vorher bestehende Gemeinschaftsvorschrift, gleich welchen Regelungsgehalts oder Zwecks, fällt.

34. Es wäre jedoch unverhältnismäßig, diesem Artikel eine so allgemeine Bedeutung beizumessen. Denn meines Erachtens hält eine solche Auslegung einer Prüfung im Hinblick auf die allgemeine Systematik der Gemeinschaftsvorschriften über Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen sowie über die Sicherheit von Spielzeug sowie im Hinblick auf die von den Richtlinien 91/338 und 88/378 verfolgten Ziele nicht stand.

B — *Die allgemeine Systematik der Gemeinschaftsvorschriften über Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen in Verbindung mit der allgemeinen Systematik der Richtlinie 88/378*

35. Bei genauer Prüfung der allgemeinen Systematik der einschlägigen Vorschriften lässt sich feststellen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber von Anfang an eine kumulative Anwendung der vorgeschriebenen Normen im Auge hatte, um die Verwendung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen, zu denen Cadmium gehört, zu kontrollieren und einzuschränken.

36. Zum einen bestimmt Artikel 1 der Richtlinie 76/769 eindeutig, dass die Beschränkungen, die hinsichtlich der Vermarktung von Erzeugnissen, die gefährliche Stoffe und Zubereitungen enthalten, vorgenommen worden sind, „[u]nbeschadet anderer einschlägiger Gemeinschaftsvorschriften" gelten [15].

37. Zudem verlangt die Richtlinie 88/378 über die Sicherheit von Spielzeug, dass diese Erzeugnisse nicht nur den von dieser Richtlinie vorgeschriebenen Anforderungen unterworfen werden, sondern auch den zusätzlichen Beschränkungen, die durch die Gemeinschaftsrechtsvorschriften über die Verwendung gefährlicher Stoffe und Substanzen, darunter die Richtlinie 91/338, geschaffen worden sind. Denn ich erinnere daran, dass Nr. 3.1 Absatz 2 des Titels II des Anhangs II der Richtlinie 88/378 vorsieht, dass Spielzeug *„auf jeden Fall ...* den *einschlägigen* Rechtsvorschriften der Gemeinschaft für bestimmte

14 — Hervorhebungen durch mich.

15 — Wie das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 21. Februar 1975 mit der Stellungnahme zu dem Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat für eine Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (ABl. 1975 C 60, S. 49) festgestellt hat, ist dieser Vorschlag eine „notwendige Ergänzung der für den Sektor gefährliche Stoffe und Zubereitungen bereits bestehenden Richtlinien".

Gruppen von Erzeugnissen bzw. über das Verbot, die *beschränkte Verwendung* oder die Kennzeichnung bestimmter gefährlicher Stoffe und Zubereitungen genügen [muss]" [16]. Die Verwendung des Adverbialausdrucks „auf jeden Fall" legt ohne weiteres den Gedanken nahe, dass eine solche Verpflichtung als eine systematische angelegt ist.

38. Meines Erachtens ist klar, dass eine kumulative Anwendung von Vorschriften über Beschränkungen der Verwendung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen nur dann in Frage kommt, wenn diese Vorschriften einen unterschiedlichen Regelungszweck haben. Dies ist allerdings vorliegend der Fall.

39. Die in der Richtlinie 91/338 festgelegte Norm wird nämlich mit Bezug auf einen anderen Referenzwert definiert als die, auf die der Gemeinschaftsgesetzgeber in der Richtlinie 88/378 zurückgegriffen hat.

40. Wie ich bereits ausgeführt habe, beschränkt die Richtlinie 91/338 die Vermarktung von Erzeugnissen, die auf der Grundlage von Cadmium gefärbt werden, auf die Einhaltung einer Norm, die sich auf die maximale *Menge* an Cadmium bezieht, die ein Erzeugnis enthalten darf (0,01 % Massenanteile des Kunststoffs). Diese Norm wird auch „Gewichtsnorm" genannt.

41. Was die Richtlinie 88/378 angeht, erinnere ich daran, dass Nr. 3.2 Absatz 1 des Titels II ihres Anhangs II eine maximale Norm für die *Bioverfügbarkeit* von Cadmium festlegt (0,6 µg), um den Benutzer des Spielzeugs vor den mit den chemischen Eigenschaften des Erzeugnisses verbundenen Gefahren zu schützen. Wie ich ausgeführt habe, ermöglicht diese Norm, auch „Nukkelnorm" oder „Verdünnungsnorm" genannt, die Berechnung der Fähigkeit eines Stoffes, hier von Cadmium, vom Organismus aufgenommen zu werden, und lässt keine Berechnung des Cadmiumgehalts eines Erzeugnisses zu.

42. Es ist daher festzustellen, dass die in den Richtlinien 91/338 und 88/378 festgelegten Normen mit Bezug auf unterschiedliche Referenzwerte (Menge bzw. Bioverfügbarkeit) definiert werden, die den vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Zielen angepasst sind. Üblicherweise können diese Normen kumulativ angewandt werden.

43. Hierzu hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in ihrer Leitlinie Nr. 3 über die Anwendung der Richtlinie 88/378/EWG über die Sicherheit von Spielzeug die Auffassung vertreten, dass eine kumulative Anwendung der oben genannten Grenzwerte in Betracht komme [17]. Nach der Leitlinie wird in dieser Richtlinie „die Anforderung gestellt, dass Spielzeug immer mit

16 — Hervorhebungen durch mich.

17 — Siehe folgende Website: http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/toys/documents/gd003_de.pdf.

den einschlägigen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über chemische Stoffe in Einklang stehen muss (Anhang II.II.3). Ergänzend zur Einhaltung des Tagesgrenzwerts von 0,6 µg für die Bioverfügbarkeit von Cadmium aufgrund der Richtlinie 88/378/EWG muss deshalb Spielzeug auch den zusätzlichen Beschränkungen entsprechen, die durch die Richtlinie 91/338/EWG festgelegt wurden, insofern als das betreffende Spielzeug aus Stoffen und Zubereitungen hergestellt wurde, die unter die Richtlinie 91/338/EWG (hauptsächlich Kunststoffe) fallen."

44. Folglich bin ich der Meinung, dass die allgemeine Systematik der Gemeinschaftsvorschriften über Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen sowie über die Sicherheit von Spielzeug dafür spricht, die Normen, die die Richtlinie 91/338 für den maximalen Cadmiumgehalt von Erzeugnissen vorschreibt, und diejenigen, die durch die Richtlinie 88/378 für die maximale Bioverfügbarkeit von Cadmium in Spielzeug aufgestellt wurden, kumuliert anzuwenden.

C — *Die Ziele, die mit der Richtlinie 91/338 und der Richtlinie 88/378 verfolgt werden*

45. Meines Erachtens widersprechen die mit der Richtlinie 91/338 verfolgten Ziele einer solchen Auslegung keineswegs, sondern verlangen, dass das von ihr aufgestellte Verbot der Vermarktung von Erzeugnissen, deren Cadmiumgehalt 0,01 % Massenanteile des Kunststoffs übersteigt, auf Spielzeug, das unter die Richtlinie 88/378 fällt, Anwendung findet.

46. Bekanntlich verfolgt die Richtlinie 91/338 ein zweifaches Ziel: Zum einen strebt sie nach der ersten und der fünften Begründungserwägung ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes durch eine Harmonisierung der Vorschriften über das Inverkehrbringen und die Verwendung von cadmiumhaltigen Erzeugnissen an. Zum anderen soll sie nach ihrer zweiten Begründungserwägung die Umwelt vor den durch die Verbreitung von Cadmium im Ökosystem hervorgerufenen schädlichen Wirkungen bewahren und auf lange Sicht die Gesundheit und die Lebensqualität der Menschen schützen [18].

47. Im Licht dieses zweifachen Zieles ist die Bedeutung von Artikel 1 Satz 2 der Richtlinie 91/338 zu bestimmen.

48. Erstens bin ich der Ansicht, dass eine nur auf den Wortlaut abstellende Auslegung der streitigen Vorschrift ganz offensichtlich dazu führen würde, dass der genannten Richtlinie jede praktische Wirksamkeit oder ein wesentlicher Teil davon, insbesondere im Hinblick auf ihr Ziel einer Harmonisierung, genommen würde.

18 — Insoweit ist daran zu erinnern, dass die Richtlinie 76/769 nach der ersten, der zweiten und der dritten Begründungserwägung mit dem Ziel erlassen wurde, den „Schutz der Bevölkerung" zu gewährleisten, „dazu bei[zu]tragen, dass die Umwelt vor allen Stoffen und Zubereitungen geschützt wird, die ökotoxische Eigenschaften besitzen oder die Umwelt verschmutzen können", und letztlich die „Lebensqualität der Menschen" wiederherzustellen, zu erhalten und zu verbessern.

49. Da die Richtlinie 91/338 eine Harmonisierung der Vorschriften über das Inverkehrbringen und die Verwendung von cadmiumhaltigen Erzeugnissen bezweckt, ist meines Erachtens offensichtlich, dass dieses Ziel ernsthaft gefährdet wäre, wenn die von ihr vorgeschriebenen Normen nicht für cadmiumhaltige Erzeugnisse gelten würden, die unter irgendeine andere vorher bestehende Gemeinschaftsvorschrift, gleich welchen Regelungsgehalts oder Zweckes, fällt.

50. So kann man etwa die Anwendung von Normen, die durch die Richtlinie 91/338 festgelegt und vorgeschrieben worden sind, um das Inverkehrbringen von Erzeugnissen mit einem erhöhten Cadmiumgehalt zu beschränken, nicht deshalb ausschließen, weil es vorher bestehende Gemeinschaftsvorschriften gibt, die z. B. die Kennzeichnung der Erzeugnisse regeln oder, in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens, die Bioverfügbarkeit von Cadmium in Spielzeug beschränken. Eine solche Auslegung wäre ganz offensichtlich nicht sachdienlich und stünde im Widerspruch zu dem vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Ziel der Harmonisierung.

51. Zweitens scheint mir ein Ausschluss der Anwendung der Richtlinie 91/338 mit der Begründung, dass die Richtlinie 88/378 anwendbar sei, im Widerspruch zu den von der erstgenannten Richtlinie verfolgten eigenständigen Zielen des Umweltschutzes zu stehen.

52. Die Richtlinie 91/338 verfolgt nämlich Ziele, die nur teilweise mit denen übereinstimmen, die von der Richtlinie 88/378 angestrebt werden. Während Letztere Gesundheit und Sicherheit der Benutzer von Spielzeug schützen soll, steht die Richtlinie 91/338 vor allem im Zusammenhang mit dem Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung durch Cadmium. Die Richtlinie 91/338 strebt nur auf lange Sicht die Bewahrung der menschlichen Gesundheit an.

53. Es liefe folglich den vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Zielen zuwider, wenn die Anwendung der Richtlinie 91/338 auf Spielzeug, das auf lange Sicht umweltgefährdenden Abfall darstellen kann, ausgeschlossen würde.

54. Denn die betreffenden Spielzeuge im Ausgangsverfahren entsprechen zwar den durch die Richtlinie 88/378 vorgeschriebenen Sicherheitsanforderungen, sie enthalten jedoch eine Menge Cadmium, die die durch die Richtlinie 91/338 festgelegte Obergrenze übersteigt. Ließe man die letztgenannte Richtlinie unangewendet, so würde dies daher möglicherweise zu einer Situation führen, in der die Vermarktung eines Spielzeugs mit einem erhöhten Cadmiumgehalt zulässig würde, wenn dieses Spielzeug keinen Anteil Cadmium freisetzt, der den durch die Richtlinie 88/378 festgelegten Grenzwert übersteigt. Ein solches Erzeugnis wäre, obgleich es den Vorschriften über die Sicherheit von Spielzeug entspräche, mit den Zielen der Richtlinie 91/338 und den Forderungen nach Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die in den Artikeln 2 EG und 174 Absatz 1 EG vorgesehen sind, nicht vereinbar [19].

19 — Artikel 174 Absatz 1 EG stellt klar, dass die Umweltpolitik der Gemeinschaft nicht nur zur „Erhaltung und [zum] Schutz der Umwelt sowie [zur] Verbesserung ihrer Qualität", sondern auch zum „Schutz der menschlichen Gesundheit" beitragen soll.

55. Die Richtlinie 91/338 stellt daher eine notwendige Ergänzung zu der Anwendung der Richtlinie 88/378 dar. Zum Beleg dafür ist daran zu erinnern, dass der Gesetzgeber in der Richtlinie 88/378 verlangt hat, dass außer den von dieser Richtlinie vorgeschriebenen Normen hinsichtlich der Bioverfügbarkeit von Cadmium auch die zusätzlichen Beschränkungen angewendet werden, die durch die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über die beschränkte Verwendung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen, darunter die Richtlinie 91/338, festgelegt worden sind.

56. Unter diesen Bedingungen bin ich der Ansicht, dass Spielzeug nicht nur den Anforderungen der Richtlinie 88/378 über die Sicherheit von Spielzeug zu unterwerfen ist, sondern auch den zusätzlichen Beschränkungen, die durch die Richtlinie 91/338 über Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen geschaffen wurden. Meines Erachtens ermöglicht nur eine kumulierte Anwendung dieser Richtlinien, den mit dem Schutz der Umwelt und der öffentlichen Gesundheit verbundenen Anforderungen, so wie sie in den Begründungserwägungen dieser beiden Richtlinien aufgegriffen und durch den Vertrag aufgestellt wurden, gerecht zu werden.

57. Folglich bin ich der Ansicht, dass die mit der Richtlinie 91/338 verfolgten Ziele es erfordern, dass das Verbot der Vermarktung von Erzeugnissen, deren Cadmiumgehalt 0,01 % Massenanteile des Kunststoffs übersteigt, auf Spielzeug, das unter die Richtlinie 88/378 fällt, Anwendung findet.

58. Unter Berücksichtigung des Vorstehenden meine ich deshalb, dass Artikel 1 Satz 2 der Richtlinie 91/338 in dem Sinne auszulegen ist, dass die Vorschriften dieser Richtlinie nicht für Cadmium enthaltende Erzeugnisse gelten, die bereits von anderen Gemeinschaftsvorschriften erfasst werden, *die einen ähnlichen Regelungszweck haben*, die also das Inverkehrbringen des betreffenden Erzeugnisses von der Einhaltung einer Vorschrift über den maximalen Cadmiumgehalt abhängig machen [20].

59. Angesichts all dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Hoge Raad der Nederlanden gestellte Vorlagefrage in dem Sinne zu beantworten, dass Artikel 1 Satz 2 der Richtlinie 91/338 der Anwendung des von dieser Richtlinie vorgesehenen Verbots der Vermarktung von Erzeugnissen, deren Cadmiumgehalt 0,01 % Massenanteile des Kunststoffs übersteigt, auf Spielzeug, das unter die Richtlinie 88/378 fällt, nicht entgegensteht.

20 — Vgl. z. B. Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 91/157/EWG des Rates vom 18. März 1991 über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren (ABl. L 78, S. 38), der verbietet, Batterien und Akkumulatoren in den Verkehr zu bringen, die mehr als 0,025 Gewichtsprozent Cadmium enthalten, und Artikel 4 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 88/388/EWG des Rates vom 22. Juni 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aromen zur Verwendung in Lebensmitteln und über Ausgangsstoffe für ihre Herstellung (ABl. L 184, S. 61), der den Handel mit und die Verwendung von Aromen untersagt, die mehr als 1 mg/kg Cadmium enthalten.

V — Ergebnis

60. Unter Berücksichtigung aller vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Hoge Raad der Nederlanden gestellte Vorlagefrage wie folgt zu beantworten:

Artikel 1 Satz 2 der Richtlinie 91/338/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 zur zehnten Änderung der Richtlinie 76/769/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen ist in dem Sinne auszulegen, dass er der Anwendung des von dieser Richtlinie vorgesehenen Verbotes der Vermarktung von Erzeugnissen, deren Cadmiumgehalt 0,01 % Massenanteile des Kunststoffs übersteigt, auf Spielzeug, das unter die Richtlinie 88/378/EWG des Rates vom 3. Mai 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Sicherheit von Spielzeug fällt, nicht entgegensteht.