FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER
fremsat den 14. juli 2005 [1]

1. I den foreliggende sag er Domstolen blevet anmodet om at udtale sig om, hvorvidt legetøj, ud over at overholde den grænse på 0,6 mikrogram pr. dag for biotilgængeligheden af cadmium [2], som er fastsat ved Rådets direktiv 88/378/EØF [3], også skal underkastes de begrænsninger, der følger af Rådets direktiv 91/338/EØF [4].

2. Dette er det centrale indhold af det spørgsmål, som Hoge Raad der Nederlanden (Kongeriget Nederlandene) har forelagt inden for rammerne af en straffesag rejst mod Geharo BV (herefter »Geharo«).

3. Med dette spørgsmål er Domstolen blevet anmodet om at undersøge rækkevidden af artikel 1, andet punktum, i direktiv 91/338 samt anvendeligheden af de standarder, det fastsætter for legetøj, der er omfattet af direktiv 88/378.

I — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

4. Det fremgår af artikel 2 EF, at Det Europæiske Fællesskab har til opgave at opnå et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. Med henblik herpå og i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, EF skal Fællesskabets indsats bidrage til opnåelse af et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.

5. I overensstemmelse med disse målsætninger og under hensyn til, at mennesket og miljøet i stigende grad er udsat for cadmi-

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Cadmium er et metal, hvis fysiske og kemiske egenskaber minder om zink. Det anvendes hovedsageligt i fremstillingen af elektriske akkumulatorer og farvepigmenter og fungerer som stabilisator for plaststoffer. Det kan også indgå i sammensætningen af talrige legeringer og rustbeskyttende belægninger. Udskillelse af cadmium kan forekomme i adskillige stadier i produktionsprocessen, under fremstilling og brug af produkter, foruden ved bortskaffelse af affald.

3 — Direktiv af 3.5.1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om sikkerhedskrav til legetøj (EFT L 187, s. 1).

4 — Direktiv af 18.6.1991 om tiende ændring af direktiv 76/769/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater (EFT L 186, s. 59).

umpåvirkning, har Fællesskabet udviklet forskellige foranstaltninger med henblik på at beskytte de sidstnævnte mod dette stof. Faktisk betragtes cadmium i dag som særligt farligt, både på grund af dets høje giftighed for den menneskelige organisme og de skadevirkninger, som det på langt sigt kan påføre økosystemet.

1 Direktiv 88/378

6. Direktivet fastsætter sikkerhedskrav, som legetøj skal opfylde, før det må markedsføres [5].

7. Ifølge dets første og anden betragtning tilsigter det dels at fjerne hindringer for samhandelen mellem medlemsstaterne gennem etablering af harmoniserede sikkerhedsstandarder for legetøj, dels at sikre en effektiv forbrugerbeskyttelse — især af børn — mod risici forbundet med brug af sådant.

8. Således bestemmer artikel 2, stk. 1, i direktiv 88/378:

»Legetøj må kun markedsføres, hvis det ikke indebærer fare for sikkerheden og/eller sundheden for brugerne eller andre personer, når det anvendes til det beregnede formål eller på den måde, som børn normalt må forventes at anvende det på.«

9. Med henblik herpå pålægger nævnte direktivs artikel 3 medlemsstaterne at træffe »alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at legetøj kun kan markedsføres, såfremt det opfylder de væsentlige sikkerhedskrav, der er anført i bilag II«.

10. Bilag II til samme direktiv definerer især væsentlige sikkerhedskrav vedrørende legetøjs kemiske egenskaber. Dels identificerer bilagets afsnit II, nr. 3, 1, andet afsnit, de risici, der løbes ved anvendelsen af legetøj, og kræver, at det under alle omstændigheder skal være underkastet de fastsatte fællesskabsbestemmelser om anvendelse af farlige stoffer og præparater. Dette punkt er affattet således:

»1. Legetøj skal være udformet og fremstillet således, at det [...] ikke udgør nogen sund-

5 — Ved »legetøj« forstås ifølge artikel 1, stk. 1, »ethvert produkt, som klart er konstrueret eller bestemt til legeformål for børn under 14 år«. Bilag I til direktivet opregner de produkter, der ikke anses for legetøj i dets forstand.
I overensstemmelse med artikel 2, stk. 3, dækker »markedsføring« »såvel salg som gratis uddeling«.

hedsrisiko eller risiko for sår og skader som følge af indtagelse, indånding eller berøring med huden, slimhinderne eller øjnene.

0,6 µg cadmium

[...]

Det skal under alle omstændigheder være i overensstemmelse med de relevante fællesskabsbestemmelser om visse kategorier af produkter eller om forbud mod begrænsninger i anvendelsen af eller mærkning af visse farlige stoffer og præparater.«

eller andre værdier, der kan fastsættes for disse eller andre stoffers vedkommende gennem fællesskabsbestemmelser, der udarbejdes på videnskabeligt grundlag.

11. Dels og under hensyn til legetøjets kemiske egenskaber fastsætter samme bilags afsnit II, nr. 3, 2, andet afsnit, særlige bestemmelser om den maksimale biotilgængelighed af cadmium i legetøj. Denne standard kaldes også »standarden for opsugning« eller »standarden for fortynding«. Den muliggør beregning af den mængde cadmium, der pr. dag må formodes at blive udskilt fra legetøjet og optaget af kroppen ved håndtering, inhalation, sutning eller endog indtagelse af legetøjet. Det nævnte punkt 3, 2, lyder således:

Ved biotilgængelighed forstås afgivelsen af opløselige stoffer, som har væsentlig toksikologisk betydning« [6].

2) Direktiv 91/338

»2. Med henblik på beskyttelsen af børns sundhed må [...] *biotilgængeligheden* som følge af anvendelsen af legetøj som et mål ikke pr. dag overstige:

12. Direktiv 91/338 vedrører tiende ændring af Rådets direktiv 76/769/EØF [7], der fastsætter harmoniserede standarder vedrørende markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater.

[...]

6 — Min fremhævelse.

7 — Direktiv af 27.7.1976 (EFT L 262, s. 201).

13. Artikel 1, stk. 1, i direktiv 76/769 er affattet således:

»Med forbehold af anvendelse af andre fællesskabsbestemmelser inden for området gælder dette direktiv for begrænsning af markedsføring og anvendelse i Fællesskabets medlemsstater af de i bilaget anførte farlige stoffer og præparater.«

14. Direktiv 91/338 ændrer direktiv 76/769 ved at føje cadmium til listen over farlige stoffer og præparater, hvis markedsføring og anvendelse er genstand for begrænsninger.

15. Direktiv 91/338 har et dobbelt formål: Dels sigter det i henhold til første og femte betragtning på gennem en harmonisering af reglerne for markedsføring og anvendelse af produkter, der indeholder cadmium [8], at det indre marked fungerer bedre, herudover sigter det i henhold til anden betragtning på at bekæmpe forurening af miljøet med cadmium og på langt sigt at beskytte befolkningens sundhed.

16. Artikel 1 i direktiv 91/338 er affattet således:

»Bilag I til direktiv 76/769/EØF ændres som anført i bilaget til nærværende direktiv. *De nye bestemmelser finder dog ikke anvendelse på produkter, der indeholder cadmium, og som allerede er omfattet af andre fællesskabsbestemmelser*« [9].

17. Som Domstolen har understreget i dom af 18. juni 2002 i sagen Nederlandene mod Kommissionen [10], er der med direktiv 91/338 indsat et nyt punkt 24 i bilag I til direktiv 76/769, som for et vist antal specifikt nævnte produkter opregner tre former for anvendelse af cadmium og cadmiumforbindelser — som farvestoffer, som stabilisatorer og til overfladebehandling (cadmiering) [11] — der reguleres ved dette punkt. For hver af disse anvendelsesformer fastsætter bilaget til direktiv 91/338 et maksimalt tilladt indhold af cadmium, der muliggør en beskyttelse af befolkningen som helhed mod konsekvenserne forårsaget af spredning af dette stof i miljøet.

18. I denne henseende fastslås det i det nævnte punkt 24, 1.1, at markedsføring af færdigvarer, farvet med cadmium, er betinget

8 — Listen over disse produkter findes i bilaget til det nævnte direktiv.

9 — Min fremhævelse.

10 — Sag C-314/99, Sml. I, s. 5521, præmis 7.

11 — Jf. samme punkt 24, henholdsvis under 1.1 og 1.2, 2.1 og 3.

af overholdelse af et maksimumsindhold af cadmium på 0,01 vægtprocent af plastmaterialet. Hvis et produkt, der er fremstillet på basis af plastik, skal markedsføres, må det med andre ord ikke indeholde mere end 100 mg/kg cadmium.

B — *Nationale bestemmelser*

1) Bestemmelser om sikkerhedskrav til legetøj

19. Nederlandene gennemførte med hjemmel i lov om varer direktiv 88/378 ved bekendtgørelse om legetøj (Warenwetbesluit Speelgoed) [12], der fastsætter sikkerhedsbestemmelser for legetøj og produkter beregnet for børn.

20. § 11 i bilag II til bekendtgørelse om legetøj fastsætter sikkerhedsforskrifterne for legetøj, der indeholder farlige stoffer og præparater, og begrænser biotilgængeligheden af cadmium til 0,6 mikrogram.

2) Bestemmelser om farlige stoffer

21. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tiltalen, var det i henhold til artikel 2, stk. 1, i bekendtgørelsen om cadmium af 12. oktober 1990 (Cadmiumbesluit Wet Milieugevaarlijke Stoffen) [13], som er udstedt i medfør af lov om miljøfarlige stoffer, forbudt »at fremstille produkter, der indeholder cadmium, indføre sådanne til Nederlandene, stille dem til rådighed for tredjemand eller opbevare dem på kommercielle lagre«.

22. I henhold til ordlyden af artikel 1 i bekendtgørelse om cadmium forstås ved produkter, der indeholder cadmium, bl.a. »produkter, i hvilke cadmium anvendes som stabilisator, pigment, eller overfladelag, samt produkter, i hvilke syntetiske stoffer eller farver med et cadmiumindhold på over 50 mg/kg indgår«.

II — Faktiske omstændigheder og proceduren i hovedsagen

23. Inspectie Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire zaken (inspektionsmyndighed på området for sundhedsbeskyt-

12 — Stbl. 1991, nr. 269, herefter »bekendtgørelse om legetøj«.

13 — Stbl. 1990, herefter »bekendtgørelse om cadmium«.

telse, varer og veterinære produkter) beslaglagde den 16. februar 1999 i lokaler tilhørende Geharo et parti legetøj. I modstrid med artikel 1, litra a), i bekendtgørelsen om cadmium, der fastsætter et maksimalt tilladt indhold af dette stof på 50 mg/kg, afslørede de gennemførte analyser af varerne et cadmiumindhold på over 100 mg/kg.

24. Disse omstændigheder gav anledning til at indlede strafferetlig forfølgning mod Geharo på grundlag af nævnte bekendtgørelses artikel 2.

25. Den kompetente kriminaldommer ved Arrondissementsrechtbank te Zutphen frifandt den 3. juli 2000 Geharo, idet han fandt, at den standard på 50 mg/kg, som er fastsat i artikel 1 i bekendtgørelsen om cadmium, ikke fandt anvendelse på grund af eksistensen af et specifikt regelsæt vedrørende sikkerhed af legetøj. Ifølge denne dommer var alene den standard på 0,6 mikrogram, som var fastsat i bekendtgørelsen om legetøj, anvendelig i den foreliggende sag. Da de gennemførte analyser af legetøjet ikke havde påvist en biotilgængelighed af cadmium, der oversteg loftet fastsat i sidstnævnte, fandt den pågældende dommer ikke, at der var grundlag for domfældelse.

26. Under en appelsag iværksat af Openbaar Ministerie (anklagemyndigheden) omgjorde Gerechtshof te Arnhem, den kompetente appeldomstol, Arrondissementsrechtbank te Zutphens dom og dømte ved dom af 6. maj 2002 Geharo på grundlag af artikel 2 i bekendtgørelsen om cadmium. Gerechtshof te Arnhem fastslog, at det cadmiumholdige legetøj henhørte såvel under direktiv 91/338 som under direktiv 88/378. Den fandt, at ordlyden af artikel 1, andet punktum, i direktiv 91/338 kun vedrørte fællesskabsbestemmelser, der forfulgte samme formål, og/eller som fastsatte de samme forskrifter som dette, hvilket ikke kunne hævdes med hensyn til direktiv 88/378. Ikke desto mindre udtalte Gerechtshof te Arnhem, at for så vidt som det maksimalt tilladte indhold af cadmium foreskrevet i bekendtgørelsens artikel 1 (50 mg/kg) afveg fra det, der var fastsat i direktiv 91/338 (100 mg/kg), fandt artikel 1 ikke anvendelse. Som følge heraf dømte denne domstol Geharo på grundlag af samme bekendtgørelses artikel 2 og kun for de tilfælde, hvor der var konstateret et indhold af cadmium, der oversteg 100 mg/kg.

27. Geharo har iværksat kassationsappel til Hoge Raad der Nederlanden under påberåbelse af artikel 1, andet punktum, i direktiv 91/338. Til støtte for sin appel har denne virksomhed gjort gældende, at anvendelsen af nævnte bekendtgørelse er i strid med fællesskabsretten, for så vidt som de regler, der er fastsat i bekendtgørelsen om legetøj og i bekendtgørelse om cadmium, anvendes kumulativt, idet kun de regler, der er fastsat i direktiv 88/378, finder anvendelse, hvilket udelukker de regler, der er fastsat i direktiv 91/338.

III — Det præjudicielle spørgsmål

28. Med henblik på at afgøre, om den strafferetlige forfølgning, der er indledt mod Geharo, er forenelig med fællesskabsretten, har Hoge Raad der Nederlanden besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 1, andet punktum, i direktiv 91/338/EØF (cadmiumdirektivet) til hinder for, at de i dette direktiv fastsatte forskrifter om cadmiumindholdet i (færdig)varer og bestanddele heraf, jf. bilaget til dette direktiv, anvendes på legetøj i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 88/378/EØF (legetøjsdirektivet)?«

29. Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, andet punktum, i direktiv 91/338 skal fortolkes således, at det er til hinder for, at det ved dette direktiv fastsatte forbud mod at markedsføre varer med et cadmiumindhold, der overstiger 0,01 vægtprocent af plastmaterialet, finder anvendelse på produkter såsom legetøj, selv om markedsføring af sidstnævnte allerede er underlagt en standard om biotilgængelighed fastsat i direktiv 88/378.

IV — Analyse

30. Ligesom den nederlandske, den græske, den finske og den svenske regering finder jeg, at artikel 1, andet punktum, i direktiv 91/338 skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at det forbud, som direktivet opstiller mod at markedsføre produkter med et cadmiumindhold, der overstiger 0,01 vægtprocent af plastmaterialet, finder anvendelse på legetøj omfattet af direktiv 88/378.

31. Med henblik på at undersøge indholdet af artikel 1, andet punktum, i direktiv 91/338, skal jeg først gennemgå dens ordlyd og dernæst den generelle opbygning af Fællesskabets retsforskrifter vedrørende begrænsninger for markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater i sammenhæng med den generelle opbygning af direktiv 88/378, og endelig de målsætninger, der forfølges med henholdsvis direktiv 91/338 og med direktiv 88/378.

A — *Ordlyden af artikel 1, andet punktum, i direktiv 91/338*

32. Der erindres om, at artikel 1, andet punktum, i direktiv 91/338 bestemmer, at »[...] de nye bestemmelser [som denne fastsætter med hensyn til det maksimalt tilladte indhold af cadmium] finder dog ikke

anvendelse på produkter, der indeholder cadmium, og som *allerede er omfattet af andre fællesskabsbestemmelser*« [14].

33. Som det er affattet, ville dette punktum kunne fortolkes således, at det udelukker anvendelse af de bestemmelser, der er fastsat ved direktiv 91/338, på cadmiumholdige produkter, der er omfattet af et hvilket som helst andet fællesskabsregelsæt, uden hensyn til dettes normative indhold eller formål.

34. Ikke desto mindre vil det være for vidtgående at tillægge artikel 1 en så vidtgående rækkevidde. Efter min opfattelse ville en sådan fortolkning ikke stå for en undersøgelse af den generelle opbygning af de relevante fællesskabsretlige bestemmelser, vedrørende dels begrænsningen af markedsføring og anvendelse af farlige stoffer og præparater, dels sikkerheden af legetøj og undersøgelsen af de målsætninger, der forfølges med direktiv 91/338 og direktiv 88/378.

B — *Den generelle opbygning af Fællesskabets retsforskrifter vedrørende begrænsningen af markedsføring og anvendelse af farlige stoffer og præparater i sammenhæng med den generelle opbygning af direktiv 88/378*

35. En opmærksom gennemgang af den generelle opbygning af de pågældende retsforskrifter muliggør en konstatering af, at fællesskabslovgiver oprindeligt har forudset en kumulativ anvendelse af de fastsatte forskrifter med henblik på at kontrollere og formindske anvendelsen af farlige stoffer og præparater, herunder cadmium.

36. Dels udtrykker artikel 1 i direktiv 76/769 tydeligt, at de begrænsninger, der fastsættes for markedsføring af produkter, der indeholder farlige stoffer og præparater, skal anvendes »[m]ed forbehold af anvendelse af andre fællesskabsbestemmelser inden for området« [15].

37. Dels kræver direktiv 88/378 om sikkerhedskrav til legetøj, at disse produkter ikke alene skal underkastes de standarder, der er fastsat i dette direktiv, men også de supplerende begrænsninger, der er fastsat ved fællesskabslovgivningen om anvendelse af farlige stoffer og præparater, herunder ved direktiv 91/338. Jeg minder om, at det bestemmes i bilag II, afsnit II, nr. 3, punkt 1, andet afsnit, i direktiv 88/378, at »*under alle omstændigheder* [skal legetøj] være i overensstemmelse med de *relevante* fællesskabs-

14 — Min fremhævelse.

15 — Som Europa-Parlamentet har fremhævet i sin beslutning af 21.2.1975 med udtalelse om forslaget fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber til Rådet til et direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater (EFT C 60, s. 49), udgør dette forslag et »nødvendigt supplement til de allerede eksisterende direktiver vedrørende farlige stoffer og præparater«.

bestemmelser om visse kategorier af produkter eller om forbud mod *begrænsninger i anvendelsen af* eller mærkning af visse farlige stoffer og præparater« [16]. Jeg bemærker, at anvendelse af det adverbielle udtryk »under alle omstændigheder« uden videre indbyder til at antage, at en sådan forpligtelse har været tænkt som værende systematisk.

38. Det er efter min opfattelse indlysende, at man kun kan forestille sig en kumulativ anvendelse af standarder om begrænsninger i anvendelsen af farlige stoffer og præparater i tilfælde, hvor disse standarder har et specifikt normativt formål. Dette er imidlertid tilfældet i den foreliggende sag.

39. Faktisk kan jeg konstatere, at den standard, der er fastsat i direktiv 91/338, er defineret i forhold til en referenceværdi, der afviger fra den, der er opstillet af fællesskabslovgiver i direktiv 88/378.

40. Som jeg tidligere har påpeget, begrænser direktiv 91/338 markedsføringen af produkter farvet på basis af cadmium under overholdelse af et *mængde*mæssigt tilladt maksimum for indholdet af cadmium i et produkt (0,01 vægtprocent af plastmaterialet). Denne standard kaldes også for en »vægtstandard«.

41. Hvad angår direktiv 88/378 erindrer jeg om, at afsnit II, nr. 3, punkt 2, første afsnit, i bilag II definerer en standard for maksimalt tilladt *biotilgængelighed* i cadmium (0,6 mikrogram) med henblik at beskytte brugeren af legetøjet mod de risici, der er forbundet med produktets kemiske egenskaber. Som påpeget, muliggør denne standard, der også kaldes »standarden for opsugning« eller »standarden for fortynding«, udelukkende at beregne et stofs evne, i dette tilfælde cadmium, til at sprede sig og optages i organismen og muliggør ingenlunde beregning af cadmiumindholdet i et produkt.

42. Det må derfor konstateres, at de standarder, der er fastsat i direktiv 91/338 og 88/378, er definerede i forhold til særskilte referenceværdier (henholdsvis mængde og biotilgængelighed), som er tilpasset de formål, der forfølges af fællesskabslovgiver. Normalt kan sådanne standarder være genstand for en kumulativ anvendelse.

43. I denne henseende har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i et vejledende dokument nr. 3 om anvendelsen af direktiv 88/378/EØF om sikkerhed for legetøj udtalt, at der er grundlag for en kumulativ anvendelse af ovennævnte standarder [17]. Med sit ordvalg kræver dette direktiv »at legetøj under alle omstændigheder skal være i overensstemmelse med de relevante kemiske fællesskabsforskrifter (bilag II. II. 3). Som

16 — Min fremhævelse.

17 — Se internetside http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/toys/documents/gd003_fr.pdf

følge heraf skal legetøj, ud over at grænsen for biotilgængeligheden af cadmium i henhold til direktiv 88/378/EØF ikke må overstige 0,6 µg pr. dag, opfylde de yderligere krav, der er fastsat i direktiv 91/338/EØF, for så vidt som det pågældende legetøj er fremstillet ved hjælp af stoffer eller præparater, der er omfattet af direktiv 91/338/EØF (hovedsageligt plaststoffer)«.

44. Følgelig finder jeg, at den generelle opbygning af de fællesskabsretlige retsforskrifter dels om begrænsninger med hensyn til markedsføring og anvendelse af farlige stoffer og præparater, dels om sikkerhedskrav til legetøj, taler til fordel for en kumulativ anvendelse af de standarder, der er fastsat i direktiv 91/338 om det maksimalt tilladte indhold af cadmium og de standarder, som er fastsat i direktiv 88/378 om maksimalt tilladt biotilgængelighed af cadmium i legetøj.

C — *De formål, der forfølges med direktiv 91/338 og 88/378*

45. Langt fra at være til hinder for en sådan fortolkning kræver de formål, der forfølges med direktiv 91/338, efter min opfattelse, at det forbud, som dette direktiv fastsætter mod markedsføring af produkter med et cadmiumindhold, der overstiger 0,01 vægtprocent af plastmaterialet, også finder anvendelse på legetøj omfattet af direktiv 88/378.

46. Jeg erindrer om, at direktiv 91/338 faktisk har et dobbelt formål: Ifølge dets første og femte betragtning tilsigter det dels at harmonisere de nationale bestemmelser om markedsføring og anvendelse af produkter, der indeholder cadmium. Dels tilsigter det i henhold til dets anden betragtning at beskytte miljøet mod skadevirkninger forårsaget af spredning af cadmium i økosystemet og på langt sigt på at beskytte befolkningens sundhed og livskvalitet [18].

47. I lyset af dette dobbelte formål er der grund til at afgrænse rækkevidden af artikel 1, andet punktum, i direktiv 91/338.

48. For det første finder jeg, at en simpel fortolkning med udgangspunkt i den omtvistede bestemmelses ordlyd øjensynligt ville føre til, at man fratog det nævnte direktiv enhver eller en væsentlig del af dets effektive virkning, navnlig i forhold til dets harmoniseringsmålsætning.

18 — I denne henseende er der grund til at minde om, at direktiv 76/769 ifølge dets første, anden og tredje betragtning blev vedtaget med det formål at »beskytte befolkningen«, »medvirke til at beskytte miljøet mod alle stoffer og præparater, som har økotoksicitetskarakter, eller som kan skabe miljøforurening«, og endelig »at genoprette, beskytte og forbedre menneskets livskvalitet«.

49. I det omfang direktiv 91/338 har til formål at harmonisere reglerne om begrænsninger i adgangen til markedsføring og anvendelse af produkter, der indeholder cadmium, er det efter min opfattelse faktisk indlysende, at denne målsætning ville blive alvorligt bragt i fare, hvis de regler, det fastsætter, ikke fandt anvendelse på cadmiumholdige produkter, omfattet af et hvilket som helst andet forud eksisterende fællesskabsregelsæt, uanset dets normative indhold eller formål.

50. Til illustration heraf kan man ikke udelukke anvendelsen af standarder fastsat i direktiv 91/338 og foreskrevet med henblik på at begrænse markedsføringen af produkter med et højt indhold af cadmium, på grund af eksistensen af en fællesskabslovgivning, som f.eks. foreskriver mærkning af produkter, eller som, i en tvist som den i hovedsagen omhandlede, sætter grænser for den maksimale biotilgængelighed af cadmium i legetøj. Det er åbenbart, at en sådan fortolkning ville være uden enhver relevans og ville være i modstrid med den harmoniseringsmålsætning, som fællesskabslovgiver forfølger.

51. Dernæst forekommer det mig, at det ville være i modstrid med de miljøbeskyttelsesformål, som direktiv 91/338 forfølger, at udelukke anvendelsen af direktiv 91/338 med den begrundelse, at direktiv 88/378 finder anvendelse.

52. Faktisk forfølger direktiv 91/338 formål, der kun delvist falder sammen med direktiv 88/378's formål. Mens sidstnævnte sigter på sundheds- og sikkerhedsmæssig beskyttelse af brugere af legetøj, hører direktiv 91/338 til inden for rammerne af Fællesskabets handlingsplan for at bekæmpe cadmiumforurening af miljøet. Det er kun på langt sigt, at dette direktiv tilsigter at bevare folkesundheden.

53. Som følge heraf vil det være i modstrid med de mål, der forfølges af fællesskabslovgiver, at udelukke anvendelsen af direktiv 91/338 på legetøj, der på langt sigt kan udgøre miljøfarligt affald.

54. Selv om det i hovedsagen omhandlede legetøj overholder de krav om sikkerhed, der er fastsat ved direktiv 88/378, indeholder det faktisk en mængde cadmium, der overstiger det loft, der er fastsat ved direktiv 91/338. Hvis man undlod at anvende sidstnævnte direktiv, kunne det risikere at føre til en situation, i hvilken markedsføring af et stykke legetøj med et højt cadmiumindhold ville være lovlig, hvis dette legetøj ikke udskilte et så højt niveau af cadmium, at grænsen fastsat i direktiv 88/378 blev overskredet. Et sådant produkt ville — selv om det opfylder reglerne om sikkerhedskrav til legetøj — ikke være foreneligt med målene i direktiv 91/338 og de krav om beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, der er fastsat i artikel 2 EF og artikel 174, stk. 1, EF [19].

19 — Artikel 174, stk. 1, EF præciserer, at Fællesskabets politik på miljøområdet ikke alene skal bidrage til »bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten«, men også til beskyttelse af menneskers sundhed.

55. Direktiv 91/338 udgør således et uundværligt supplement til anvendelsen af direktiv 88/378. Som bevis herpå skal der erindres om, at fællesskabslovgiver i direktiv 88/378 — ud over de standarder om biotilgængelighed, som er fastsat i dette direktiv — kræver anvendelse af supplerende begrænsninger fastsat i fællesskabslovgivningen om begrænsning af anvendelse af farlige stoffer og præparater, herunder de i direktiv 91/338 anførte.

56. Under disse omstændigheder finder jeg, at legetøj ikke alene bør være underkastet kravene i direktiv 88/378 om sikkerhedskrav til legetøj, men tillige de supplerende begrænsninger fastsat i direktiv 91/338 om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater. Kun en kumulativ anvendelse af disse direktiver tillader efter min opfattelse at efterkomme de krav, der er knyttet til beskyttelsen af den offentlige sundhed og miljøet, således som dette er fremhævet i præamblerne til disse to direktiver og formuleret i traktaten.

57. Som følge heraf finder jeg, at de mål, der forfølges med direktiv 91/338, nødvendiggør, at forbuddet mod at markedsføre produkter med et cadmiumindhold, der overstiger 0,01 vægtprocent af plastmaterialet, finder anvendelse på legetøj, der er omfattet af direktiv 88/378.

58. Under hensyn til det ovenfor anførte finder jeg, at artikel 1, andet punktum, i direktiv 91/338 skal fortolkes således, at de nye bestemmelser i dette direktiv ikke finder anvendelse på cadmiumholdige produkter, der allerede er omfattet af andre fællesskabsbestemmelser *med et lignende normativt formål*, dvs. hvor markedsføring af det pågældende produkt er betinget af overholdelse af en standard om et maksimalt tilladt cadmiumindhold [20].

59. Under hensyn til disse betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Hoge Raad der Nederlanden stillede præjudicielle spørgsmål med, at artikel 1, andet punktum, i direktiv 91/338 ikke er til hinder for, at det ved nævnte direktiv fastsatte forbud mod markedsføring af produkter med et cadmiumindhold, der overstiger 0,01 vægtprocent af plastmaterialet, anvendes på produkter såsom legetøj, der er omfattet af direktiv 88/378.

20 — Se til illustration bilag I, nr. 1, til Rådets direktiv 91/157/EØF af 18.3.1991 om batterier og akkumulatorer, der indeholder farlige stoffer (EFT L 78, s. 38), der forbyder omsætning af batterier og akkumulatorer, som indeholder mere end 0,025 vægtprocent cadmium, samt artikel 4, litra a), andet led, i Rådets direktiv 88/388/EØF af 22.6.1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om aromaer, som må anvendes i levnedsmidler, og om udgangsmaterialer til fremstilling af disse (EFT L 184, s. 61), der forbyder markedsføring og anvendelse af aromaer med et indhold af cadmium, der overstiger 1 mg/kg.

V — Forslag til afgørelse

60. Under hensyn til de ovenfor anførte betragtninger som helhed foreslår jeg Domstolen at besvare det af Hoge Raad der Nederlanden stillede spørgsmål således:

»Artikel 1, andet punktum, i Rådets direktiv 91/338/EØF af 18. juni 1991 om tiende ændring af direktiv 76/769/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at det ved nævnte direktiv fastsatte forbud mod markedsføring af produkter med et cadmiumindhold, der overstiger 0,01 vægtprocent af plastmaterialet, anvendes på legetøj, der er omfattet af Rådets direktiv 88/378/EØF af 3. maj 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om sikkerhedskrav til legetøj.«