CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. LÉGER
van 14 juli 2005 [1]

1. In deze zaak wordt het Hof verzocht te verklaren of voor speelgoed, naast het maximum van 0,6 microgram per dag voor de biologische beschikbaarheid van cadmium [2] dat is voorgeschreven bij richtlijn 88/378/EEG van de Raad [3], tevens de beperkingen moeten gelden die worden gesteld in richtlijn 91/338/EEG van de Raad. [4]

2. Dit is de kern van de vraag die door de Hoge Raad der Nederlanden wordt gesteld in een strafzaak tegen Geharo BV (hierna: „Geharo").

3. Met deze vraag wordt het Hof verzocht de strekking te beoordelen van artikel 1, tweede volzin, van richtlijn 91/338, alsook de toepasselijkheid van de normen die in dit artikel worden gesteld voor speelgoed dat valt onder richtlijn 88/378.

I — Het toepasselijke recht

A — *De communautaire regelgeving*

4. Volgens artikel 2 EG heeft de Europese Gemeenschap tot taak te komen tot een hoog niveau van bescherming en van verbetering van de kwaliteit van het milieu. Daartoe moet, overeenkomstig artikel 3, lid 1, EG, het optreden van de Gemeenschap een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid.

5. Overeenkomstig deze doelstellingen en gelet op de toenemende blootstelling van de mens en het milieu aan cadmium, heeft de Gemeenschap verschillende acties opgezet om mens en milieu tegen die stof te

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Cadmium is een metaal waarvan de fysische en chemische eigenschappen verwant zijn aan die van zink. Het wordt hoofdzakelijk gebruikt voor de vervaardiging van accu's en kleurstoffen en dient als stabilisator voor plastics. Het kan ook voorkomen in de samenstelling van tal van legeringen en antiroestcoatings. Cadmiumafvalstoffen kunnen ontstaan in allerlei fasen van het proces van productie, fabricage en gebruik van de producten, alsook bij de verwijdering van de afvalstoffen.

3 — Richtlijn van 3 mei 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de veiligheid van speelgoed (PB L 187, blz. 1).

4 — Richtlijn van 18 juni 1991 houdende tiende wijziging van richtlijn 76/769/EEG 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 (PB L 186, blz. 59).

beschermen. Cadmium wordt heden ten dage namelijk beschouwd als bijzonder gevaarlijk, zowel omdat het zo giftig is voor het menselijk lichaam als vanwege de schadelijke langetermijneffecten die het kan hebben op het ecosysteem.

1. Richtlijn 88/378

6. Richtlijn 88/378 stelt de veiligheidsvoorwaarden vast waaraan speelgoed moet voldoen alvorens op de markt te worden gebracht. [5]

7. Volgens de eerste en tweede overweging van de considerans heeft de richtlijn tot doel, enerzijds de belemmeringen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten op te heffen door geharmoniseerde normen vast te stellen inzake de veiligheidsvoorwaarden voor speelgoed, en anderzijds op de gemeenschappelijke markt een efficiënte bescherming van de consument, met name van het kind, tegen de aan deze producten verbonden risico's te waarborgen.

8. Artikel 2, lid 1, van richtlijn 88/378 bepaalt dan ook:

„Speelgoed mag slechts in de handel worden gebracht, indien het bij gebruik overeenkomstig de bestemming ervan of bij gebruik op een wijze die gezien het gangbare gedrag van kinderen te verwachten is, voor de veiligheid en/of de gezondheid van de gebruikers of van derden geen gevaar oplevert."

9. Daartoe verplicht artikel 3 van de richtlijn de lidstaten tot het treffen van „alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat speelgoed slechts in de handel kan worden gebracht indien het aan de in bijlage II vermelde fundamentele veiligheidsvoorschriften voldoet".

10. In bijlage II van de richtlijn worden met name de fundamentele veiligheidsvoorschriften met betrekking tot de chemische eigenschappen van speelgoed omschreven. In de eerste plaats worden in titel II, punt 3, sub 1, tweede alinea, van deze bijlage de risico's genoemd van het gebruik van speelgoed en wordt daarin geëist dat speelgoed in ieder geval voldoet aan de communautaire wetgeving inzake het gebruik van gevaarlijke stoffen en preparaten. Dit punt is als volgt geformuleerd:

„1. Speelgoed dient zodanig te zijn ontworpen en vervaardigd dat het [...] geen gevaar voor de gezondheid of lichamelijk letsel

5 — Volgens artikel 1, lid 1, van de richtlijn moet onder „speelgoed" worden verstaan „elk product dat is ontworpen of kennelijk is bestemd om door kinderen onder de leeftijd van veertien jaar bij het spelen te worden gebruikt". In bijlage I bij de richtlijn worden de producten vermeld die niet als speelgoed in de zin van de richtlijn worden beschouwd. Volgens artikel 2, lid 3, moet onder „in de handel brengen [...] zowel verkopen als om niet verstrekken worden verstaan".

meebrengt bij inslikken, inademing of contact met de huid, de slijmvliezen of de ogen.

In ieder geval moet dat speelgoed voldoen aan de passende communautaire wetgeving inzake bepaalde categorieën producten of betreffende het verbod, de beperking van het gebruik of de etikettering van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten."

11. In de tweede plaats, gelet op de chemische eigenschappen van speelgoed, bevat titel II, punt 3, sub 2, tweede alinea, van diezelfde bijlage bijzondere bepalingen betreffende de maximale biologische beschikbaarheid van cadmium in speelgoed. Deze norm wordt ook wel de „sabbelnorm" of de „uitloognorm" genoemd. Aan de hand daarvan kan de hoeveelheid cadmium per dag worden berekend die uit speelgoed kan vrijkomen en door het lichaam kan worden opgenomen bij aanraking of inademing van, dan wel sabbelen op of inslikken van speelgoed. In eerdergenoemd punt 3, sub 2, is dit als volgt geformuleerd:

„Met het oog op de bescherming van de gezondheid der kinderen mag [...] de totale *biologische beschikbaarheid* ten gevolge van het gebruik van het speelgoed per dag niet hoger liggen dan de volgende streefcijfers:

[...]

0,6 microgram voor cadmium

[...]

of de waarden die op basis van wetenschappelijk bewijsmateriaal voor deze of andere stoffen in de Gemeenschapswetgeving kunnen worden vastgesteld.

Onder biologische beschikbaarheid van deze stoffen wordt verstaan het oplosbare extract dat toxicologisch van belang is." [6]

2. Richtlijn 91/338

12. Richtlijn 91/338 bevat de tiende wijziging van richtlijn 76/769 van de Raad [7], waarin geharmoniseerde normen zijn vastgelegd voor het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten.

6 — Cursivering van mij.

7 — Richtlijn van 27 juli 1976 (PB L 262, blz. 201).

13. Artikel 1 van richtlijn 76/769 is geformuleerd als volgt:

„Onverminderd de toepassing van andere desbetreffende communautaire voorschriften heeft deze richtlijn betrekking op de beperking van het op de markt brengen en het gebruik van de in de bijlage genoemde gevaarlijke stoffen en preparaten in de lidstaten van de Gemeenschap."

14. Bij richtlijn 91/338 is richtlijn 76/769 in die zin gewijzigd dat cadmium is toegevoegd aan de lijst van gevaarlijke stoffen en preparaten waarvoor aan het op de markt brengen en het gebruik. beperkingen zijn gesteld.

15. Richtlijn 91/338 heeft een tweeledig doel: enerzijds beoogt zij, in de woorden van de eerste en de vijfde overweging van de considerans, een betere werking van de interne markt door de regels voor het op de markt brengen en het gebruik van cadmiumhoudende producten [8] te harmoniseren, en anderzijds heeft zij, volgens de tweede overweging van de considerans, tot doel de bestrijding van de verontreiniging van het milieu door cadmium en op langere termijn de bescherming van de volksgezondheid.

16. Artikel 1 van richtlijn 91/339 luidt:

„Bijlage I van richtlijn 76/769/EEG wordt overeenkomstig de bijlage bij de onderhavige richtlijn gewijzigd. *De nieuwe bepalingen zijn evenwel niet van toepassing op cadmiumhoudende producten die reeds onder andere communautaire voorschriften vallen.*" [9]

17. Zoals het Hof heeft benadrukt in het arrest van 18 juni 2002, Nederland/Commissie [10], is bij richtlijn 91/338 aan bijlage I bij richtlijn 76/769 een nieuw punt 24 toegevoegd, waarin met betrekking tot een aantal specifiek genoemde producten drie soorten toepassingen van cadmium en cadmiumverbindingen — als kleurstof, als stabilisator en voor oppervlaktebehandeling (cadmeren) [11] — worden genoemd en regels gesteld voor het gebruik daarvan. Voor elk van deze toepassingen stelt de bijlage bij richtlijn 91/338 een maximumgehalte aan cadmium vast dat voldoende is om de gehele bevolking te beschermen tegen de gevolgen van de verspreiding van deze stof in het milieu.

18. Daartoe bepaalt dit punt 24, sub 1.1, dat het op de markt brengen van op basis van cadmium gekleurde eindproducten alleen is toegestaan indien het cadmiumgehalte niet

8 — De lijst van deze producten staat in de bijlage bij die richtlijn.

9 — Cursivering van mij.

10 — C-314/99, Jurispr. blz. I-5521, punt 7.

11 — Zie eveneens punt 24, respectievelijk sub 1.1 en 1.2, 2.1 en 3.

hoger is dan 0,01 massaprocent van de kunststof. Met andere woorden, een product op basis van plastic mag niet meer dan 100 mg/kg cadmium bevatten om in de handel te worden gebracht.

B — *De nationale wettelijke regeling*

1. De wettelijke regeling inzake de veiligheid van speelgoed

19. Richtlijn 88/378 is in Nederlands recht omgezet bij het Warenwetbesluit Speelgoed [12] van 29 mei 1991, dat de regels stelt voor de veiligheid van speelgoed en producten die bestemd zijn voor kinderen.

20. In paragraaf 11 van bijlage II bij het Speelgoedbesluit worden de voorschriften vastgesteld inzake de veiligheid van speelgoed dat gevaarlijke stoffen en preparaten bevat en wordt de biologische beschikbaarheid van cadmium beperkt tot 0,6 microgram.

2. De wettelijke regeling inzake gevaarlijke stoffen

21. Ten tijde van de ten laste gelegde feiten was het bij artikel 2, lid 1, van het ter uitvoering van de Wet milieugevaarlijke stoffen vastgestelde Cadmiumbesluit [13] van 12 oktober 1990 verboden om „cadmiumhoudende producten te vervaardigen, in Nederland in te voeren, aan een ander ter beschikking te stellen of voorhanden te hebben in handelsvoorraden".

22. Volgens artikel 1, sub a, van het Cadmiumbesluit wordt onder cadmiumhoudende producten verstaan „producten waarin cadmium is toegepast als stabilisator, als pigment of als oppervlaktelaag en producten waarin kunststoffen of verven met een cadmiumgehalte van meer dan 50 mg/kg verwerkt zijn".

II — De feiten en het hoofdgeding

23. Op 16 februari 1999 heeft de Inspectie Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken bij Geharo een partij speelgoed in beslag genomen. Bij onderzoek van deze

12 — Stb. 1991, 269; hierna: „Speelgoedbesluit".

13 — Stb. 1990; hierna: „Cadmiumbesluit".

producten bleek een cadmiumgehalte hoger dan 100 mg/kg, in strijd met artikel 1, sub a, van het Cadmiumbesluit, dat een maximaal cadmiumgehalte van 50 mg/kg voorschreef.

24. Op grond van deze bevindingen werd Geharo strafrechtelijk vervolgd wegens overtreding van artikel 2 van het Cadmiumbesluit.

25. Op 3 juli 2000 heeft de strafkamer in de Arrondissementsrechtbank te Zutphen Geharo ontslagen van rechtsvervolging op grond dat de norm van 50 mg/kg van artikel 1 van het Cadmiumbesluit niet van toepassing was wegens het bestaan van specifieke wetgeving inzake de veiligheid van speelgoed. Volgens de rechter was in casu derhalve alleen de norm van 0,6 microgram van het Speelgoedbesluit van toepassing. Daar uit het onderzoek geen hogere biologische beschikbaarheid van cadmium was gebleken dan volgens dit besluit was toegestaan, oordeelde de rechter dat er dan ook geen aanleiding was tot veroordeling.

26. Op het door het Openbaar Ministerie ingestelde hoger beroep heeft het Gerechtshof te Arnhem het vonnis van de Arrondissementsrechtbank te Zutphen vernietigd en Geharo bij arrest van 6 mei 2002 veroordeeld wegens overtreding van artikel 2 van het Cadmiumbesluit. Het Gerechtshof oordeelde dat het cadmiumhoudende speelgoed zowel onder richtlijn 91/338 als onder richtlijn 88/378 viel. De bewoordingen van artikel 1, tweede volzin, van richtlijn 91/338 zagen volgens het Gerechtshof alleen op communautaire bepalingen met een overeenkomstige doelstelling en/of normering als die richtlijn, en daarvan was bij richtlijn 88/378 geen sprake. Daar het maximale cadmiumgehalte van artikel 1 van dit besluit (50 mg/kg) echter afweek van dat van richtlijn 91/338 (100 mg/kg), heeft het Gerechtshof artikel 1 van dat besluit buiten toepassing verklaard. Het heeft Geharo dan ook veroordeeld wegens overtreding van artikel 2 van dit besluit en wel uitsluitend voor die gevallen waarin een cadmiumgehalte was vastgesteld van meer dan 100 mg/kg.

27. In cassatie heeft Geharo zich beroepen op artikel 1, tweede volzin, van richtlijn 91/338. Tot staving van haar beroep stelt zij dat de nationale wetgeving in strijd is met het gemeenschapsrecht omdat de regels van het Speelgoedbesluit en het Cadmiumbesluit cumulatief zijn toegepast, terwijl volgens haar alleen de regels van richtlijn 88/378 van toepassing zijn en die van richtlijn 91/338 niet.

III — De prejudiciële vraag

28. Om te kunnen beslissen of de tegen Geharo ingestelde strafvervolging in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht heeft de Hoge Raad de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Staat de tweede volzin van artikel 1 van richtlijn 91/338/EEG (cadmiumrichtlijn) in de weg aan toepassing van de in die richtlijn gegeven voorschriften voor het cadmiumgehalte in (eind)producten en componenten als opgenomen in de bijlage bij die richtlijn op speelgoed in de zin van richtlijn 88/378/EEG (speelgoedrichtlijn)?"

29. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, tweede volzin, van richtlijn 91/338 in die zin moet worden uitgelegd dat het in deze richtlijn neergelegde verbod op het in de handel brengen van producten met een cadmiumgehalte hoger dan 0,01 massaprocent van de kunststof, van toepassing is op producten als speelgoed (nu voor het in de handel brengen van speelgoed reeds moet zijn voldaan aan de biologische beschikbaarheidnorm van richtlijn 88/378).

IV — Analyse

30. Evenals de Nederlandse, de Finse, de Griekse en de Zweedse regering ben ik van mening dat artikel 1, tweede volzin, van richtlijn 91/338 in die zin moet worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat het in die richtlijn neergelegde verbod op het in de handel brengen van producten met een cadmiumgehalte hoger dan 0,01 massaprocent van de kunststof, ook geldt voor speelgoed dat onder richtlijn 88/378 valt.

31. Voor de analyse van de betekenis van artikel 1, tweede volzin, van richtlijn 91/338 zal ik om te beginnen de bewoordingen van die bepaling bespreken, ten tweede de complete opzet van de communautaire regelgeving met betrekking tot de beperking van het op de markt brengen van gevaarlijke stoffen en preparaten in samenhang met de complete opzet van richtlijn 88/378, en ten derde de doelstellingen van richtlijn 91/338 enerzijds en die van richtlijn 88/378 anderzijds.

A — *De bewoordingen van artikel 1, tweede volzin, van richtlijn 91/338*

32. Zoals reeds gezegd, wordt in artikel 1, tweede volzin, van richtlijn 91/338 bepaald: „De nieuwe bepalingen [betreffende het maximale cadmiumgehalte] zijn [...] niet van toepassing op cadmiumhoudende pro-

ducten die *reeds onder andere communautaire voorschriften vallen.*" [14]

33. Gezien de formulering van deze volzin zou deze aldus kunnen worden opgevat dat zij uitsluit dat de bij richtlijn 91/338 gestelde normen worden toegepast op cadmiumhoudende producten die onder een andere reeds bestaande communautaire regeling vallen, ongeacht de normatieve inhoud of de doelstelling daarvan.

34. Het zou echter te ver gaan om aan artikel 1 een zo algemene strekking te verlenen. Mijns inziens houdt een dergelijke uitlegging immers geen stand wanneer men de complete opzet van de communautaire regelgeving inzake enerzijds de beperking van het op de markt brengen en het gebruik van gevaarlijke stoffen en preparaten en anderzijds de veiligheid van speelgoed beziet, en evenmin wanneer de met de richtlijnen 91/338 en 88/378 nagestreefde doelstellingen in het onderzoek worden betrokken.

B — *De algehele opzet van de communautaire regelgeving inzake de beperking van het op de markt brengen en het gebruik van gevaarlijke stoffen en preparaten, in samenhang met de algehele opzet van richtlijn 88/378*

35. Bij aandachtig bezien van de algehele opzet van de in geding zijnde regelingen kan worden geconstateerd dat de communautaire wetgever van meet af een cumulatieve toepassing van de voorschriften ter beheersing en vermindering van het gebruik van gevaarlijke stoffen en preparaten, waaronder cadmium, voor ogen heeft gestaan.

36. In de eerste plaats stelt artikel 1 van richtlijn 76/769 duidelijk vast dat de beperking van het op de markt brengen van producten met gevaarlijke stoffen en preparaten geldt „onverminderd de toepassing van andere desbetreffende communautaire voorschriften". [15]

37. In de tweede plaats eist richtlijn 88/378, inzake de veiligheid van speelgoed, dat deze producten niet alleen voldoen aan de eisen van deze richtlijn, maar ook aan de verdere beperkingen die worden gesteld in de communautaire regelgeving op het gebied van het gebruik van gevaarlijke stoffen en preparaten, waaronder richtlijn 91/338. In bijlage II, titel II, punt 3, sub 1, tweede alinea, van richtlijn 88/378 is immers, zoals reeds gezegd, bepaald dat speelgoed *„[i]n ieder geval* moet [...] voldoen aan de *passende* communautaire wetgeving inzake bepaalde

14 — Cursivering van mij.

15 — Zoals het Europees Parlement heeft opgemerkt in zijn resolutie van 21 februari 1975 houdende advies inzake het voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan de Raad voor een richtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijk stoffen en preparaten (PB 1975, C 60, blz. 49), vormt dit voorstel een „noodzakelijke aanvulling op de reeds op het vlak van gevaarlijke stoffen en preparaten bestaande richtlijnen".

categorieën producten of betreffende het verbod, de *beperking van het gebruik* of de etikettering van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten". [16] Ik merk op dat het gebruik van de bijwoordelijke uitdrukking „in elk geval" al dadelijk de gedachte wekt dat een dergelijke verplichting is bedoeld als systematisch.

38. Het is mijns inziens duidelijk dat een cumulatieve toepassing van normen voor de beperking van het gebruik van gevaarlijke stoffen en preparaten alleen denkbaar is ingeval die normen elk een eigen normatief doel hebben. Dit is in casu het geval.

39. Ik constateer immers dat de in richtlijn 91/338 gestelde norm wordt vastgesteld aan de hand van een andere referentiewaarde dan die welke de gemeenschapswetgever in richtlijn 88/378 hanteert.

40. Zoals gezegd, stelt richtlijn 91/338 voor het in de handel brengen van op basis van cadmium gekleurde producten als voorwaarde dat is voldaan aan een norm voor de maximale *hoeveelheid* cadmium die een product mag bevatten (0,01 massaprocent van de kunststof). Deze norm wordt ook wel de „gewichtsnorm" genoemd.

41. Wat richtlijn 88/378 betreft, herinner ik eraan dat titel II, punt 3, sub 2, eerste alinea, van bijlage II bij deze richtlijn een maximumnorm stelt aan de *biologische beschikbaarheid* van cadmium (0,6 microgram) om de gebruiker van het speelgoed te beschermen tegen de risico's verbonden aan de chemische eigenschappen van het product. Zoals gezegd kan met deze norm, ook wel „sabbelnorm" of „uitloognorm" genoemd, alleen het vermogen van een stof, in casu cadmium, om zich te verspreiden en te worden opgenomen door het lichaam, worden berekend en niet het cadmiumgehalte van een product.

42. Derhalve moet worden vastgesteld dat de in de richtlijnen 91/338 en 88/378 gestelde normen zijn vastgesteld aan de hand van onderscheiden referentiewaarden (hoeveelheid, respectievelijk biologische beschikbaarheid), die zijn toegesneden op de door de communautaire wetgever nagestreefde doelstellingen. Traditioneel kunnen deze normen cumulatief worden toegepast.

43. In dit verband is de Commissie van de Europese Gemeenschappen in haar oriëntatiedocument nr. 3 betreffende de toepassing van richtlijn 88/378 inzake de veiligheid van speelgoed, van mening dat eerdergenoemde normen gecumuleerd moesten worden toegepast. [17] Zij schrijft: „Richtlijn 88/378/EEG eist dat speelgoed in alle gevallen in overeenstemming is met de desbetreffende chemische wetgeving van de Gemeenschap (bijlage

16 — Cursivering van mij.

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

II.II.3). Bijgevolg moet speelgoed niet alleen voldoen aan het in richtlijn 88/378/EEG gestelde maximum van 0,6 microgram per dag voor de biologische beschikbaarheid van cadmium, maar ook aan de verdere beperkingen die in richtlijn 91/338/EEG zijn gesteld voor het geval het speelgoed is gefabriceerd met gebruikmaking van stoffen en preparaten die onder richtlijn 91/338/EEG vallen (voornamelijk plastics)."

44. Ik ben dan ook van mening dat de algehele opzet van de communautaire regelgeving betreffende enerzijds de beperking van het op de markt brengen en het gebruik van gevaarlijke stoffen en preparaten en anderzijds de veiligheid van speelgoed, in de richting wijst van een gecumuleerde toepassing van de in richtlijn 91/338 neergelegde normen inzake het maximale cadmiumgehalte van die producten en de in richtlijn 88/378 gestelde normen inzake de biologische beschikbaarheid van cadmium in speelgoed.

C — *De met de richtlijnen 91/338 en 88/378 nagestreefde doelstellingen*

45. Ik ben van mening dat de doelstellingen van richtlijn 91/338 zeker niet aan deze uitlegging in de weg staan, integendeel, dat zij eisen dat het in de richtlijn neergelegde verbod om producten in de handel te brengen met een hoger cadmiumgehalte dan 0,01 massaprocent van de kunststof, ook geldt voor speelgoed dat onder richtlijn 88/378 valt.

46. Richtlijn 91/338 heeft immers zoals gezegd een tweeledig doel. Enerzijds beoogt zij, in de woorden van de eerste en de vijfde overweging van de considerans, harmonisatie van de nationale regelgeving voor het op de markt brengen en het gebruik van cadmiumhoudende producten. Anderzijds heeft zij, volgens de tweede overweging van de considerans, tot doel het milieu te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van de verspreiding van cadmium in het ecosysteem en op langere termijn de volksgezondheid en de levenskwaliteit van de mens te beschermen. [18]

47. In het licht van deze tweeledige doelstelling moet de strekking van artikel 1, tweede volzin, van richtlijn 91/338 worden bepaald.

48. Om te beginnen ben ik van mening dat een simpelweg letterlijke uitlegging van de litigieuze bepaling deze richtlijn kennelijk elke zin zou ontnemen, althans voor een belangrijk deel, met name wat de harmonisatiedoelstelling betreft.

18 — In dit verband moet erop worden gewezen dat volgens de eerste, de tweede en de derde overweging van de considerans van richtlijn 76/769, deze richtlijn is vastgesteld om „de bescherming van de bevolking" te verzekeren, „bij [te] dragen tot de bescherming van het milieu tegen alle stoffen en preparaten die milieugiftige eigenschappen hebben of het milieu kunnen verontreinigen" en ten slotte bij te dragen „tot herstel, behoud en verbetering van de kwaliteit van het leven van de mens".

49. Daar richtlijn 91/338 harmonisatie van de regels inzake de beperkingen van het op de markt brengen en het gebruik van cadmiumhoudende producten beoogt, is het volgens mij duidelijk dat deze doelstelling ernstig zou worden ondergraven indien de in de richtlijn gestelde normen niet van toepassing zouden zijn op cadmiumhoudende producten die onder een andere reeds bestaande communautaire regeling vallen, ongeacht hun normatieve inhoud of doelstelling.

50. Zo kan bijvoorbeeld de toepassing van de normen van richtlijn 91/338, die dienen ter beperking van het op de markt brengen van producten met een hoog cadmiumgehalte, niet worden uitgesloten omdat er reeds een communautaire regeling bestaat met betrekking tot bijvoorbeeld de etikettering van producten of, in een geval als in het hoofdgeding aan de orde is, tot beperking van de biologische beschikbaarheid van cadmium in speelgoed. Een dergelijke uitlegging zou uiteraard kant noch wal raken en in tegenspraak zijn met de door de communautaire wetgever nagestreefde harmonisatiedoelstelling.

51. In de tweede plaats komt het mij voor dat uitsluiting van de toepassing van richtlijn 91/338 op grond dat richtlijn 88/378 toepasselijk is, in strijd zou zijn met de eigen doelstellingen van richtlijn 91/338, de milieubescherming.

52. Richtlijn 91/338 streeft immers doelstellingen na die slechts gedeeltelijk samenvallen met die van richtlijn 88/378. Terwijl deze laatste beoogt de gezondheid en de veiligheid van de gebruikers van speelgoed te beschermen, past richtlijn 91/338 vooral in het kader van het communautaire actieprogramma voor de bestrijding van de milieuverontreiniging met cadmium. Slechts op termijn heeft deze richtlijn tot doel de gezondheid van de mens veilig te stellen.

53. Uit te sluiten dat richtlijn 91/338 van toepassing is op speelgoed dat op termijn milieugevaarlijk afval kan vormen, zou derhalve ingaan tegen de door de communautaire wetgever nagestreefde doelstellingen.

54. Het speelgoed waar het in het hoofdgeding om gaat, is immers weliswaar conform de veiligheidseisen van richtlijn 88/378, maar het bevat niettemin een grotere hoeveelheid cadmium dan het in richtlijn 91/338 gestelde maximum. Wanneer laatstgenoemde richtlijn buiten toepassing zou worden gelaten, zou dit dus tot een situatie kunnen leiden waarin het in de handel brengen van speelgoed met een hoog cadmiumgehalte geoorloofd is indien het niet een zodanige hoeveelheid cadmium afgeeft dat daarmee het in richtlijn 88/378 gestelde maximum wordt overschreden. Een dergelijk product zou wel conform de regels voor de veiligheid van speelgoed zijn, maar niet te verenigen met de doelstellingen van richtlijn 91/338 en de eisen van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu als neergelegd in de artikelen 2 EG en 174, lid 1, EG.[19]

19 — Artikel 174, lid 1, EG bepaalt dat het beleid van de Gemeenschap op milieugebied niet alleen moet bijdragen tot „behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu", maar ook tot de bescherming van de gezondheid van de mens.

55. Richtlijn 91/338 is dus een onmisbare aanvulling op de toepassing van richtlijn 88/378. Ten bewijze hiervan moet erop worden gewezen dat de communautaire wetgever in richtlijn 88/378, naast de in die richtlijn gestelde normen inzake de biologische beschikbaarheid van cadmium, de toepassing heeft geëist van de nadere beperkingen die zijn gesteld in de communautaire regelingen betreffende de limitering van het gebruik van gevaarlijke stoffen en preparaten, waartoe ook richtlijn 91/338 behoort.

56. Ik meen dan ook dat voor speelgoed niet alleen de eisen van richtlijn 88/378 inzake de veiligheid van speelgoed moeten gelden, maar ook de nadere beperkingen die in richtlijn 91/338 zijn gesteld met betrekking tot de limitering van het op de markt brengen en het gebruik van gevaarlijke stoffen en preparaten. Alleen bij een gecumuleerde toepassing van deze richtlijnen is het volgens mij mogelijk te voldoen aan de eisen in verband met de bescherming van de volksgezondheid en het milieu zoals die zijn gememoreerd in de considerans van beide richtlijnen en geformuleerd in het Verdrag.

57. Ik ben bijgevolg van mening dat de met richtlijn 91/338 nagestreefde doelstellingen noodzakelijkerwijs meebrengen dat het verbod om producten in de handel te brengen met een hoger cadmiumgehalte dan 0,01 massaprocent van de kunststof, ook van toepassing is op onder richtlijn 88/378 vallend speelgoed.

58. Gelet op het voorafgaande ben ik derhalve van mening dat artikel 1, tweede volzin, van richtlijn 91/338 aldus moet worden uitgelegd dat de bepalingen van deze richtlijn niet van toepassing zijn op cadmiumhoudende producten die reeds vallen onder andere communautaire bepalingen *met een vergelijkbare normatieve inhoud*, dat wil zeggen die voor het op de markt brengen van het bedoelde product als voorwaarde stellen dat een norm voor een bepaald maximaal cadmiumgehalte in acht wordt genomen. [20]

59. Gezien een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Hoge Raad der Nederlanden aldus te beantwoorden dat artikel 1, tweede volzin, van richtlijn 91/338 er niet aan in de weg staat dat het in die richtlijn neergelegde verbod om producten in de handel te brengen met een cadmiumgehalte hoger dan 0,01 massaprocent van de kunststof, van toepassing is op producten als speelgoed dat onder richtlijn 88/378 valt.

20 — Zie bijvoorbeeld bijlage I, punt 1, van richtlijn 91/157/EEG van de Raad van 18 maart 1991 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten (PB L 78, blz. 38), waarbij het in de handel brengen van batterijen en accu's die meer dan 0,025 gewichtsprocent cadmium bevatten, wordt verboden, alsmede artikel 4, sub a, tweede streepje, van richtlijn 88/388/EEG van de Raad van 22 juni 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake aroma's voor gebruik in levensmiddelen en de uitgangsmaterialen voor de bereiding van die aroma's (PB L 184, blz. 61), dat het in de handel brengen en het gebruik van aroma's die meer dan 1 mg/kg cadmium bevatten, verbiedt.

V — Conclusie

60. Gelet op het voorgaande ik het Hof in overweging de vraag van de Hoge Raad der Nederlanden te beantwoorden als volgt:

„Artikel 1, tweede volzin, van richtlijn 91/338/EEG van de Raad van 18 juni 1991 houdende tiende wijziging van richtlijn 76/769/EEG 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 moet aldus worden uitgelegd dat het in die richtlijn neergelegde verbod om producten in de handel te brengen met een cadmiumgehalte hoger dan 0,01 massaprocent van de kunststof, van toepassing is op speelgoed dat valt onder richtlijn 88/378/EEG van de Raad van 3 mei 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de veiligheid van speelgoed."