FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 14 juli 2005 [1]

1. I förevarande mål har den hänskjutande domstolen begärt att domstolen skall precisera huruvida leksaker, utöver gränsen på 0,6 mikrogram biotillgänglighet kadmium [2] per dag som föreskrivs i rådets direktiv nr 88/378/EEG [3], även skall omfattas av de restriktioner som föreskrivs i rådets direktiv nr 91/338/EEG [4].

2. Det är i huvudsak den fråga som Hoge Raad der Nederlanden (Nederländerna) har ställt inom ramen för ett brottmål i vilket åtal har väckts mot Geharo BV (nedan kallat Geharo).

1 — Originalspråk: franska.

2 — Kadmium är en metall med fysiska och kemiska egenskaper liknande zink. Den används främst för tillverkning av elektriska ackumulatorer och färgpigment och används som stabilisator för plastmaterial. Den kan även ingå i ett flertal legeringar och antikorrosionsbeläggningar. Kadmiumavstötning kan uppkomma vid ett flertal skeden i produktion, tillverkning och användning av dessa produkter samt vid avfallshantering.

3 — Rådets direktiv 88/378/EEG av den 3 maj 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om leksakers säkerhet (EGT L 187, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 8), s. 106.

4 — Rådets direktiv 91/338/EEG av den 18 juni 1991 om ändring för tionde gången av direktiv 76/769/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) (EGT L 186, s. 59; svensk specialutgåva, område 13, volym 20, s. 198) (nedan kallat direktiv 91/338).

3. Genom denna fråga har den hänskjutande domstolen begärt att domstolen skall undersöka räckvidden av artikel 1 andra meningen i direktiv 91/338 samt tillämpligheten av de regler som föreskrivs i detta direktiv beträffande leksaker som omfattas av direktiv 88/378.

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

4. Det följer av artikel 2 EG att Europeiska gemenskapen har till uppgift att uppnå en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet. I detta syfte och i enlighet med artikel 3.1 EG, skall gemenskapens verksamhet innefatta bidrag till att uppnå en hög hälsoskyddsnivå.

5. I enlighet med dessa ändamål och mot bakgrund av människors och miljöns ökade exponering för kadmium har gemenskapen

vidtagit olika åtgärder i syfte att skydda människor och miljö från detta ämne. Kadmium anses nämligen i dag vara synnerligen farligt, dels med anledning av dess höga toxicitet för människokroppen, dels på grund av de långsiktigt skadliga effekter som det kan innebära för ekosystemet.

1. Direktiv 88/378

6. I direktiv 88/378 anges de krav på leksakers säkerhet som måste uppfyllas innan leksakerna släpps ut på marknaden. [5]

7. Enligt första och andra skälen i detta direktiv har det till ändamål dels att avlägsna hinder för genomförandet av den inre marknaden genom att införa enhetliga regler för kraven på leksakers säkerhet, dels att inom den gemensamma marknaden säkra ett effektivt skydd för konsumenterna, särskilt barn, mot de risker som användningen av dessa leksaker medför.

8. I detta hänseende föreskrivs följande i artikel 2.1 i direktiv 88/378:

"Leksaker får släppas ut på marknaden bara om de inte innebär en risk för användarens eller någon annan persons säkerhet och hälsa när de används på avsett eller förutsebart sätt med tanke på barns normala beteende."

9. I artikel 3 i detta direktiv föreskrivs för detta ändamål att "medlemsländerna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att leksaker endast kan släppas ut på marknaden om de uppfyller de väsentliga säkerhetskraven i bilaga 2".

10. I bilaga 2 till detta direktiv anges bland annat väsentliga säkerhetskrav beträffande leksakers kemiska egenskaper. Dels identifieras i avdelning II, punkt 3.1 andra stycket i denna bilaga de risker som användning av leksakerna medför och att leksakerna i vart fall skall uppfylla bestämmelserna i gällande gemenskapsrätt om användning av vissa farliga ämnen och preparat. Denna punkt lyder enligt följande:

"1. Leksaker skall vara så utformade och tillverkade att de ... inte medför hälso- eller

5 — Enligt artikel 1.1 i direktivet skall med "leksak" avses "alla produkter eller material som utformats eller är klart avsedda som leksaker för barn under 14 år". I bilaga 1 till direktivet ges en förteckning över produkter som inte betraktas som leksaker i detta direktivs mening.
I enlighet med artikel 2.3 i direktivet skall uttrycket "släppa ut på marknaden" avse "både försäljning och gratisutdelning".

skaderisk vid nedsväljning, inandning eller kontakt med hud, slemhinnor eller ögon.

0,6 ìg kadmium

...

De skall i vart fall uppfylla bestämmelserna i gällande gemenskapsrätt om vissa produktkategorier eller om förbud, begränsad användning eller märkning av vissa farliga ämnen och preparat."

eller andra värden för dessa eller andra ämnen som på vetenskapliga grunder kan komma att fastställas i gemenskapens lagstiftning.

11. Dels föreskrivs, med anledning av leksakers kemiska egenskaper, i avdelning II, punkt 3.2 andra stycket i denna bilaga särskilda bestämmelser om en övre gräns för biotillgängligheten av kadmium i leksaker. Denna regel kallas även "sugregeln" eller "lösningsregeln". Genom denna kan den dagliga mängd kadmium som skulle kunna frigöras från leksaken och tas upp av organismen vid hantering, inandning, sugning eller sväljning av leksaken beräknas. Denna punkt 3.2 lyder enligt följande:

Med biotillgänglighet för dessa ämnen menas det lösliga extrakt av ifrågavarande ämnen som har toxikologisk betydelse."[6]

2. Direktiv 91/338

12. Genom direktiv 91/338 ändras för tionde gången rådets direktiv 76/769/EEG[7] om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar).

"2. För skydd av barnens hälsa gäller ... att *biotillgängligheten* per dag till följd av användning av leksaker inte får överstiga:

...

6 — Min kursivering.

7 — Rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 (EGT I, 262 s. 201; svensk specialutgåva, område 13, volym 5, s. 229).

13. Artikel 1.1 i direktiv 76/769 har följande lydelse:

"Detta direktiv avser begränsningar i fråga om utsläppande på marknaden och användning av de farliga ämnen och preparat som anges i bilagan. Direktivets bestämmelser skall inte inverka på tillämpningen av andra relevanta gemenskapsbestämmelser."

14. Genom direktiv 91/338 ändras direktiv 76/769 i det att kadmium läggs till i förteckningen över farliga ämnen och preparat vars användning och utsläppande på marknaden är begränsade.

15. Direktiv 91/338 har ett dubbelt ändamål. Dels har det, enligt första och femte skälen, till syfte att förbättra den inre marknadens funktion genom tillnärmning av lagstiftningen i fråga om användning och saluförande av produkter som innehåller kadmium [8], dels, enligt andra skälet, att bekämpa miljöförorening genom kadmium och att på lång sikt skydda människors hälsa.

16. Artikel 1 i direktiv 91/338 har följande lydelse:

"Bilaga 1 till direktiv 76/769/EEG ändras på det sätt som anges i bilagan till det här direktivet. De nya bestämmelserna skall dock inte gälla för kadmiumhaltiga produkter som redan omfattas av annan gemenskapslagstiftning. [9]"

17. Som domstolen påpekade i sin dom av den 18 juni 2002 i målet Nederländerna mot kommissionen, [10] infördes genom direktiv 91/338, i bilaga 1 till direktiv 76/769, en ny punkt 24, vari tre typer av användning av kadmium och dess föreningar räknas upp för ett visst antal angivna varor — som färgämne, som stabiliseringsämne och för ytbehandling (kadimering) [11] — vilka har gjorts till föremål för reglering. I bilagan till direktiv 91/338 anges en övre gräns för kadmiumhalter för vart och ett av dessa användningsområden i syfte att skydda befolkningen i sin helhet mot miljökonsekvenserna av spridandet av detta ämne.

18. I ovannämnda punkt 24.1.1 anges i detta hänseende att saluförandet av färdiga produkter som behandlats med kadmiumbase-

8 — Förteckningen över dessa produkter finns i bilagan till direktiv 91/338.

9 — Min kursivering.

10 — Dom av den 18 juni 2002 i mål C-314/99, Nederländerna mot kommissionen (REG 2002, s. I-5521), punkt 7.

11 — Se under 1.1, 1.2, 2.1 respektive 3.

rade färgämnen är underställt kravet på en högsta tillåtna vikthalt kadmium på 0,01 procent av plastmaterialet. Med andra ord, en produkt som är tillverkad av plast får för att kunna saluföras inte innehålla mer än 100 milligram kadmium per kilogram.

B — *De nationella bestämmelserna*

1. Bestämmelser angående säkerhet för leksaker

19. Direktiv 88/378 har införlivats i den nederländska lagstiftningen genom dekret av den 29 maj 1991 om leksaker som antagits med tillämpning av lagen om varor (Warenwetbesluit Speelgoed), [12] genom vilken reglerna om säkerhet för leksaker och produkter avsedda för barn fastställs.

20. I punkt 11 i bilaga 2 till leksaksdekretet anges föreskrifter angående säkerhet för leksaker som innehåller farliga ämnen och preparat, och biotillgängligheten för kadmium begränsas till 0,6 mikrogram.

2. Bestämmelserna angående farliga ämnen

21. Vid tidpunkten för de påtalade handlingarna var det, enligt artikel 2.1 i dekretet angående kadmium av den 12 oktober 1990 som antagits för genomförandet av lagen om miljöfarliga ämnen (Cadmiumbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen), [13] förbjudet att "tillverka, importera till Nederländerna, tillhandahålla till tredje man eller i kommersiellt syfte förvara produkter innehållande kadmium".

22. Enligt artikel 1 a i kadmiumdekretet skall med "produkter som innehåller kadmium" avses "produkter i vilka kadmium används som stabiliseringsämne, som färgämne och för ytbehandling samt produkter i vilka ingår konstgjorda produkter eller färger som innehåller mer än 50 mg/kg kadmium".

II — Bakgrund och förfarandet vid den nationella domstolen

23. Den 16 februari 1999 beslagtog Inspectie Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken (hälsoskyddsmyndighet för

12 — Stbl. 1991, s. 269, (nedan kallad leksaksförordningen).

13 — Stbl. 1990, (nedan kallad kadmiumförordningen).

veterinära varor och produkter) ett parti leksaker i Geharos lokaler. Av den undersökning som genomfördes av de beslagtagna produkterna framgick att det förekom en kadmiumhalt som var högre än 100 mg/kg, i strid med artikel 1 a i kadmiumdekretet, i vilket föreskrevs en högsta tillåtna halt på 50 mg/kg.

24. Denna upptäckt gav upphov till åtal mot Geharo med stöd av artikel 2 i det ovannämnda dekretet.

25. Den 3 juli 2000 frigav den i Arrondissementsrechtbank te Zutphen behöriga brottmålsdomstolen Geharo, med anledning av att den i artikel 1 i kadmiumdekretet föreskrivna regeln 50 mg/kg inte var tillämplig på grund av att särskilda bestämmelser förelåg angående säkerhet för leksaker. Enligt denna domstol var endast regeln 0,6 mikrogram som föreskrivs i leksaksdekretet såtillvida tillämplig i målet. Då det vid analyserna av leksakerna inte framkommit en biotillgänglighet av kadmium som översteg den i detta dekret fastställda övre gränsen, fann domstolen att Geharo skulle frikännas.

26. Den behöriga överklagandeinstansen (Gerechtshof te Arnhem) upphävde efter överklagande från Openbaar Ministerie (allmänna åklagarmyndigheten) Arrondissementsrechtbank te Zutphens dom och fällde Geharo genom dom av den 6 maj 2002 med stöd av artikel 2 i kadmiumdekretet. Gerechtshof te Arnhem ansåg nämligen att leksakerna som innehöll kadmium omfattades av såväl direktiv 91/338 som direktiv 88/378. Denna domstol ansåg att artikel 1 andra meningen i direktiv 91/338 i sin lydelse endast avser gemenskapsrättsliga bestämmelser med samma syfte eller med likadana regler som detta direktiv, vilket inte kunde påstås beträffande direktiv 88/378. Gerechtshof te Arnhem fastställde emellertid att artikel 1 i kadmiumdekretet inte skulle tillämpas, eftersom den övre gräns för kadmiumhalter som föreskrivs i denna bestämmelse (50 mg/kg) avviker från den gräns som föreskrivs i direktiv 91/338 (100 mg/kg). Följaktligen fällde denna domstol med stöd av artikel 2 i denna förordning Geharo uteslutande för de fall i vilka en kadmiumhalt högre än 100 mg/kg hade konstaterats.

27. Geharo överklagade domen till Hoge Raad der Nederlanden och hänvisade till bestämmelserna i artikel 1 andra meningen i direktiv 91/338. Geharo hävdade till stöd för sitt överklagande att den nationella lagstiftningen strider mot gemenskapsrätten, eftersom reglerna i leksaks- och kadmiumdekreten tillämpas kumulativt, medan endast reglerna i direktiv 88/378 skall tillämpas enligt Geharo och inte de i direktiv 91/338 föreskrivna reglerna.

III — Tolkningsfrågan

28. För att kunna avgöra huruvida de bestämmelser som låg till grund för åtalet mot Geharo var förenliga med gemenskapsrätten beslutade Hoge Raad der Nederlanden att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Utgör andra meningen i artikel 1 i direktiv 91/338/EEG (kadmiumdirektivet) hinder för att bestämmelserna i detta direktiv angående kadmiumhalten i de (slut)produkter och komponenter som upptagits i bilagan till nämnda direktiv skall kunna tillämpas på leksaker i den mening som avses i direktiv 88/378/EEG (leksaksdirektivet)?"

29. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida artikel 1 andra meningen i direktiv 91/338 skall tolkas så, att den utgör hinder för att det förbud mot att saluföra produkter som innehåller en vikthalt kadmium som är högre än 0,01 procent av plastmaterialet, vilket föreskrivs i detta direktiv, tillämpas på sådana produkter som leksaker, när saluförandet av dessa redan omfattas av en regel angående biotillgänglighet i direktiv 88/378.

IV — Bedömning

30. Jag anser, liksom de nederländska, grekiska, finländska och svenska regeringarna, att artikel 1 andra meningen i direktiv 91/338 skall tolkas så, att den inte utgör hinder för att det förbud som föreskrivs i detta direktiv mot saluförande av produkter som innehåller en vikthalt kadmium som är högre än 0,01 procent av plastmaterialet tillämpas på leksaker som omfattas av direktiv 88/378.

31. För att kunna bedöma innebörden av artikel 1 andra meningen i direktiv 91/338 skall jag i första hand undersöka dess ordalydelse, i andra hand den allmänna systematiken i gemenskapslagstiftningen beträffande begränsningen av saluförandet och användningen av farliga ämnen och preparat i förhållande till den allmänna systematiken i direktiv 88/378 och i tredje hand syftet med direktiv 91/338 och direktiv 88/378.

A — *Ordalydelsen i artikel 1 andra meningen i direktiv 91/338*

32. Det bör erinras om att det i artikel 1 andra meningen i direktiv 91/338 föreskrivs att "[de] nya bestämmelserna [som föreskrivs i direktivet beträffande gränsen för kadmiumhalter] skall dock inte gälla för kad-

miumhaltiga produkter *som redan omfattas av annan gemenskapslagstiftning*" [14].

33. Denna mening skulle på grund av sin ordalydelse kunna tolkas så, att de bestämmelser som fastställs i direktiv 91/338 inte skall tillämpas på produkter som innehåller kadmium och som omfattas av äldre gemenskapsrättsliga bestämmelser, oavsett dessa reglers innehåll och ändamål.

34. Det skulle emellertid vara överdrivet att tilldela nämnda artikel en så allmän räckvidd. Enligt min mening överensstämmer inte en sådan tolkning med den allmänna systematiken i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna på området, avseende dels begränsningen av saluförande och användning av farliga ämnen och preparat, dels leksakers säkerhet och de i direktiv 91/338 och direktiv 88/378 eftersträvade målen.

B — *Den allmänna systematiken i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna avseende begränsning av utsläppande på marknaden och användning av farliga ämnen och preparat i förhållande till den allmänna systematiken i direktiv 88/378*

35. Jag kan efter en noggrann undersökning av den allmänna systematiken i de aktuella föreskrifterna konstatera att gemenskapslagstiftaren ursprungligen avsåg att de föreskrivna reglerna skulle tillämpas kumulativt i syfte att kontrollera och minska användningen av farliga ämnen och preparat, bland annat kadmium.

36. Dels anges det tydligt i artikel 1 i direktiv 76/769 att de införda restriktionerna för saluförande av produkter som innehåller farliga ämnen och preparat inte skall "inverka på tillämpningen av andra relevanta gemenskapsbestämmelser" [15].

37. Dels krävs det enligt direktiv 88/378 om leksakers säkerhet att dessa produkter skall uppfylla inte enbart de krav som föreskrivs i detta direktiv, utan även de ytterligare restriktioner som har fastställts genom gemenskapslagstiftning beträffande användning av farliga substanser och preparat, bland vilka ingår direktiv 91/338. Det bör i detta hänseende erinras om att det i bilaga 2 avdelning II punkt 3.1 andra stycket i direktiv 88/378 föreskrivs att "[leksaker] ... *i vart fall* [skall] uppfylla bestämmelserna i gällande gemenskapsrätt om vissa produktkategorier eller om förbud, *begränsad*

14 — Min kursivering.

15 — Såsom Europaparlamentet påpekade i sin resolution av den 21 februari 1975 om kommissionens förslag till rådet angående ett direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftningar gällande begränsning av utsläppande på marknaden och användning av vissa farliga ämnen och preparat (EGT 1975, C 60, s. 49), utgör detta förslag ett "oumbärligt komplement till de direktiv [...] som redan är tillämpliga på farliga ämnen och preparat".

användning eller märkning av vissa farliga ämnen och preparat". [16] Det bör påpekas att användningen av det adverbiella uttrycket "i vart fall" först och främst ger anledning att anta att gemenskapslagstiftaren har avsett en systematisk skyldighet.

38. Det är enligt min mening uppenbart att en kumulativ tillämpning av regler om begränsning av användning av farliga ämnen och preparat endast kan göras för det fall dessa regler har olika normativa föremål. Detta är emellertid fallet i förevarande mål.

39. Det kan nämligen konstateras att den i direktiv 91/338 fastställda regeln har definierats i förhållande till ett annat referensvärde än det som gemenskapslagstiftaren har hänvisat till i direktiv 88/378.

40. Som jag har nämnt ovan begränsas genom direktiv 91/338 utsläppandet på marknaden av produkter som färgats med kadmiumbaserade medel i enlighet med en bestämmelse om den högsta *mängd* kadmium som en produkt får innehålla (0,01 procent av plastmaterialet). Denna regel kallas även "viktregeln".

41. Beträffande direktiv 88/378 skall det erinras om att det i bilaga 2 avdelning II punkt 3.2 första stycket till detta direktiv anges en övre gräns för *biotillgängligheten* av kadmium (0,6 mikrogram) i syfte att skydda leksakens användare mot de risker som produktens kemiska egenskaper medför. Som jag har nämnt ovan tjänar denna regel, även kallad "sugregeln" eller "lösningsregeln", endast till att beräkna ett ämnes, i detta fall ämnet kadmiums, förmåga att sprida sig och att tas upp av en organism och kan inte på något sätt användas för beräkning av en produkts kadmiumhalt.

42. De regler som föreskrivs i direktiv 91/338 och 88/378 har sålunda fastställts i förhållande till olika referensvärden (mängd respektive biotillgänglighet) anpassade till de av gemenskapslagstiftaren eftersträvade målen. Traditionellt sett kan dessa regler tillämpas kumulativt.

43. Kommissionen ansåg, i detta hänseende, i sitt strategidokument nr 3 om tillämpningen av direktiv 88/378 på leksakers säkerhet att de ovannämnda reglerna skulle tillämpas kumulativt. [17] Enligt detta direktiv "krävs att leksakerna i vart fall överensstämmer med gemenskapens gällande kemilagstiftning (bilaga 2.II.3). Härav

16 — Mina kursiveringar.

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

följer att leksakerna, utöver hänsyn till den dagliga gränsen på 0,6 mikrogram biotillgänglighet av kadmium som föreskrivs i direktiv 88/378/EEG, även måste överensstämma med de ytterligare restriktioner som föreskrivs i direktiv 91/338/EEG, i den utsträckning leksakerna är tillverkade av ämnen och preparat som omfattas av direktiv 91/338 (i huvudsak plast)."

44. Följaktligen anser jag att den allmänna systematiken i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, i förhållande till dels begränsningen av utsläppande på marknaden och användning av farliga ämnen och preparat, dels leksakers säkerhet, talar för en kumulativ tillämpning av de i direktiv 91/338 föreskrivna reglerna beträffande gränsen för kadmiumhalt i produkterna och de i direktiv 88/378 föreskrivna reglerna beträffande gränsen för biotillgängligheten av kadmium i leksaker.

C — *De mål som eftersträvas i direktiven 91/338 och 88/378*

45. Enligt de mål som eftersträvas i direktiv 91/338, och som inte står i strid med en sådan tolkning, fordras enligt min mening att det förbud som föreskrivs i detta direktiv mot att saluföra produkter vars vikthalt kadmium är högre än 0,01 procent av plastmaterialet skall tillämpas på de leksaker som omfattas av direktiv 88/378.

46. Det skall i detta hänseende erinras om att direktiv 91/338 har ett dubbelt ändamål. Dels har det, enligt lydelsen i första och femte skälen, till syfte att harmonisera de nationella lagstiftningarna gällande saluförande och användning av produkter som innehåller kadmium, dels, enligt andra skälet, att bekämpa miljöförorening genom kadmium och att på lång sikt skydda människors hälsa och livskvalitet. [18]

47. Det är mot bakgrund av detta dubbla ändamål som räckvidden för artikel 1 andra meningen i direktiv 91/338 skall fastställas.

48. För det första anser jag att det är uppenbart att en bokstavstolkning av den ifrågasatta bestämmelsen skulle innebära att direktivets hela eller huvudsakliga effekt skulle utebli, bland annat beträffande dess tillnärmningssyfte.

18 — Det bör i detta hänseende erinras om att direktiv 76/769 enligt dess första, andra och tredje skäl antogs i syfte att "skydda allmänheten", att "skydda miljön från ämnen och preparat som har eko-toxiska egenskaper eller som kan förorena miljön" och slutligen "att återställa, bevara och förbättra människans livskvalitet".

49. I den utsträckning direktiv 91/338 avser tillnärmning av reglerna om begränsning av saluförande och användning av produkter som innehåller kadmium är det nämligen, enligt min mening, uppenbart att detta ändamål allvarligen skulle äventyras för det fall de regler som föreskrivs i detta direktiv inte tillämpades på produkter som innehåller kadmium och som omfattas av någon annan tidigare gemenskapsrättslig bestämmelse, oavsett vilket innehåll och ändamål dessa regler har.

50. Exempelvis kan de bestämmelser som anges i direktiv 91/338 i syfte att begränsa saluförandet av produkter som innehåller en hög kadmiumhalt inte undantas från tillämpning på grund av att äldre gemenskapsrättsliga bestämmelser föreligger avseende exempelvis märkning av produkter eller, i fall som i målet vid den nationella domstolen, begränsning av biotillgänglighet av kadmium i leksaker. Det är uppenbart att en sådan tolkning skulle sakna relevans och strida mot det harmoniseringsmål som gemenskapslagstiftaren har eftersträvat.

51. För det andra anser jag att det skulle strida mot miljöskyddsändamålen i direktiv 91/338 om detta direktiv inte skulle tillämpas med motiveringen att direktiv 88/378 skall tillämpas.

52. I direktiv 91/338 eftersträvas nämligen vissa ändamål som endast delvis överensstämmer med ändamålen i direktiv 88/378. Medan det senare har till syfte att skydda leksakernas användare, både med avseende på deras hälsa och med avseende på leksakernas säkerhet ingår direktiv 91/338 framför allt i ett åtgärdsprogram inom gemenskapen för bekämpning av kadmiumrelaterad miljöförorening. Det är endast långsiktigt som detta direktiv syftar till att skydda människors hälsa.

53. Om direktiv 91/338 inte skulle tillämpas på leksaker vilka långsiktigt skulle kunna utgöra farligt miljöavfall skulle detta följaktligen strida mot de av gemenskapslagstiftaren eftersträvade målen.

54. De i målet vid den nationella domstolen aktuella leksakerna innehåller, trots att de överensstämmer med säkerhetskraven i direktiv 88/378, en kadmiumhalt som överskrider den gräns som föreskrivs i direktiv 91/338. Att inte tillämpa det sistnämnda direktivet skulle således kunna leda till att det skulle bli lagligt att saluföra en leksak med hög kadmiumhalt för det fall leksaken inte frigör en högre kadmiumhalt än den som föreskrivs i direktiv 88/378. En sådan produkt skulle, även om den överensstämmer med reglerna om leksakers säkerhet, inte vara förenlig med ändamålen i direktiv 91/338 och de i artiklarna 2 EG och 174.1 EG föreskrivna kraven på miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet. [19]

19 — I artikel 174.1 EG preciseras att gemenskapens miljöpolitik skall bidra inte bara till "att bevara, skydda och förbättra miljön", utan även till att skydda människors hälsa.

55. Direktiv 91/338 utgör således ett oumbärligt komplement vid tillämpningen av direktiv 88/378. Till stöd för detta skall det erinras om att gemenskapslagstiftaren, utöver reglerna om biotillgängligheten för kadmium som föreskrivs i detta direktiv, i direktiv 88/378 har krävt att ytterligare restriktioner tillämpas som föreskrivs i gemenskapslagstiftningen beträffande begränsning av användning av farliga ämnen och preparat, däribland direktiv 91/338.

56. Mot bakgrund härav anser jag att leksakerna skall uppfylla inte bara kraven i direktiv 88/378 i fråga om leksakers säkerhet, utan även omfattas av de ytterligare restriktioner som fastställs i direktiv 91/338 om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av farliga ämnen och preparat. Endast genom kumulativ tillämpning av dessa direktiv kan enligt min mening kraven angående folkhälsa och miljö uppfyllas, såsom dessa är återgivna i ingresserna till dessa båda direktiv och formulerade i EG-fördraget.

57. Följaktligen anser jag att de mål som eftersträvas i artikel 91/338 kräver att förbudet att saluföra produkter som innehåller en vikthalt kadmium högre än 0,01 procent av plastmaterialet skall tillämpas på leksaker som omfattas av direktiv 88/378.

58. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att artikel 1 andra meningen i direktiv 91/338 skall tolkas så, att bestämmelserna i detta direktiv inte skall tillämpas på produkter som innehåller kadmium och som redan omfattas av andra gemenskapsrättsliga bestämmelser *med liknande normativt föremål*, det vill säga enligt vilka saluförandet av de åsyftade produkterna är villkorat av en regel om en övre gräns för kadmiumhalten i dessa. [20]

59. Mot bakgrund av de ovan angivna skälen föreslår jag således att domstolen skall besvara den av Hoge Raad der Nederlanden ställda frågan så att artikel 1 andra meningen i direktiv 91/338 inte utgör hinder för att förbudet i detta direktiv mot att saluföra produkter vars kadmiumvikthalt är högre än 0,01 procent av plastmaterialet tillämpas på sådana produkter som leksaker som omfattas av direktiv 88/378.

20 — Se illustrering i bilaga 1 punkt 1 i rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga ämnen (EGT L 78, s. 38; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 72), enligt vilken saluförande av batterier och ackumulatorer som innehåller mer än 0,025 viktprocent kadmium är förbjudet, och artikel 4 a andra strecksatsen i rådets direktiv av den 22 juni 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om aromer för användning i livsmedel och om ursprungsmaterial vid framställning av sådana aromer (EGT L 184, s. 61; svensk specialutgåva, område 13, volym 17, s. 77), enligt vilken saluförande och användning av aromer som innehåller mer än 1 mg/kg kadmium är förbjudet.

V — Förslag till avgörande

60. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen besvarar den fråga som Hoge Raad der Nederlanden ställt på följande sätt:

Artikel 1 andra meningen i rådets direktiv 91/338/EEG av den 18 juni 1991 om ändring för tionde gången av direktiv 76/769/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) skall tolkas så att den inte utgör hinder för att det förbud mot saluförande av produkter som innehåller en vikthalt kadmium som är högre än 0,01 procent av plastmaterialet som föreskrivs i detta direktiv skall tillämpas på leksaker som omfattas av rådets direktiv 88/378/EEG av den 3 maj 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om leksakers säkerhet.