KOHTUJURISTI ETTEPANEK

PHILIPPE LÉGER

esitatud 14. juulil 2005 [1]

1. Käesolevas kohtuasjas peab Euroopa Kohus täpsustama, kas lisaks kaadmiumi [2] biosaadavuse päevase piirnormi 0,6 mikrogrammi, mis on kehtestatud nõukogu direktiiviga 88/378/EMÜ [3], kohaldamisele tuleb mänguasjade suhtes kohaldada ka nõukogu direktiiviga 91/338/EMÜ [4] kehtestatud piiranguid.

2. Selline on sisuliselt eelotsuseküsimus, mille esitas Hoge Raad der Nederlanden (Madalmaad) kriminaalmenetluses, milles süüdistatav on Geharo BV (edaspidi „Geharo").

3. Selle küsimusega palutakse Euroopa Kohtul analüüsida direktiivi 91/338 artikli 1 teise lause ulatust ning sellega kehtestatud piirnormide kohaldatavust direktiivi 88/378 kohaldamisalasse kuuluvate mänguasjade suhtes.

I. Õiguslik raamistik

A. *Ühenduse õigusnormid*

4. EÜ artiklist 2 tuleneb, et Euroopa Ühenduse ülesanne on saavutada keskkonna kaitse ja kvaliteedi parandamise kõrge tase. Selle eesmärgi saavutamiseks ja kooskõlas EÜ artikli 3 lõikega 1 peab ühenduse tegevus aitama kaasa tervisekaitse kõrge taseme saavutamisele.

5. Kooskõlas nende eesmärkidega ja arvestades inimeste ja keskkonna kaadmiumiga kokkupuutumise suurenevat ulatust, on

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Kaadmium on metall, mille füüsikalised ja keemilised omadused on lähedased tsingile. Peamiselt kasutatakse seda patareide ja värvipigmentide tootmisel ja plasti stabiilsuse parandamiseks. Samuti võib see kuuluda paljude sulamite ja korrosioonikindla kihi koostisse. Kaadmiumiheitmed võivad tekkida toodete tootmis- või kasutusprotsessi eri etappides ning jäätmete kõrvaldamise käigus.

3 — 3. mai 1988. aasta direktiiv mänguasjade ohutust käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 187, lk 1; ELT eriväljaanne 13/09, lk 240).

4 — 18. juuni 1991. aasta direktiiv, millega kümnendat korda muudetakse direktiivi 76/769/EMÜ liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta seoses teatavate ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piirangutega (EÜT L 186, lk 59; ELT eriväljaanne 13/10, lk 293).

ühendus välja töötanud mitmesuguseid meetmeid kaitseks selle aine eest. Kaadmiumi peetakse tänapäeval eriti ohtlikuks nii seoses selle aine suure toksilisusega inimorganismi jaoks kui ka pikaajaliste kahjulike mõjude tõttu ökosüsteemile.

1. Direktiiv 88/378

6. Direktiivis 88/378 on sätestatud ohutusnõuded, millele mänguasjad peavad enne turustamist vastama. [5]

7. Direktiivi esimese ja teise põhjenduse kohaselt on selle eesmärk ühest küljest kõrvaldada liikmesriikide vahelised kaubandustõkked mänguasjade ohutusnõuete ühtlustatud piirnormide kehtestamise kaudu ning teisest küljest tagada ühisturul tarbija, eelkõige lapse tõhus kaitse ohtude eest, mis kaasnevad selliste mänguasjade kasutamisega.

8. Direktiivi 88/378 artikli 2 lõige 1 sätestab:

„Mänguasju võib turule viia ainult siis, kui nad ei kahjusta kasutajate või kolmandate isikute ohutust ja/või tervist, kui neid kasutatakse ettenähtud või eeldataval viisil, pidades silmas laste normaalset käitumist."

9. Selle eesmärgi saavutamiseks näeb nimetatud direktiivi artikkel 3 ette, et „liikmesriigid rakendavad kõiki vajalikke meetmeid, tagamaks, et mänguasju, mis ei täida II lisas sätestatud olulisi ohutusnõudeid, ei oleks võimalik turule viia".

10. Sama direktiivi II lisa määrab eelkõige kindlaks mänguasjade keemiliste omadustega seotud olulised ohutusnõuded. Esiteks tuvastab lisa II jaotise punkti 3 alapunkti 1 teine lõik mänguasjade kasutamisel tekkivad ohud ja nõuab, et nende suhtes kohaldataks igal juhul ohtlike ainete ja valmististe kasutamist reguleerivaid ühenduse õigusnorme. Nimetatud punkt on sõnastatud järgmiselt:

„1. Mänguasjad tuleb kavandada ja konstrueerida nii, et [...] ei põhjustaks nad ohtu

5 — Vastavalt selle artikli 1 lõikele 1 tähendab „mänguasi" „toodet või materjali, mis on konstrueeritud või selgelt ette nähtud alla 14aastastele lastele mängimiseks". Direktiivi I lisas on loetletud tooted, mida selle direktiivi kohaldamisel ei loeta mänguasjadeks.
Vastavalt direktiivi artikli 2 lõikele 3 hõlmab mõiste „turuleviimine" „nii müüki kui ka tasuta levitamist".

tervisele ega füüsilise vigastuse ohtu allaneelamisel, sissehingamisel või naha, limaskestade või silmadega kokkupuutumisel.

Nad peavad igal juhul olema vastavuses ühenduse asjakohaste õigusaktidega, mis käsitlevad teatavaid tootekategooriaid või teatud ohtlike ainete ja valmististe keelamist, kasutamise piiramist või märgistamist".

11. Teiseks, arvestades mänguasjade keemilisi omadusi, näeb sama lisa II jaotise punkti 3 alapunkti 2 teine lõik ette sätted mänguasjade maksimaalse kaadmiumi biosaadavuse kohta. Seda normi kutsutakse ka „imemise" või „lahustumise" normiks. See võimaldab arvutada päevase kaadmiumi koguse, mis võib mänguasjast eralduda ja selle käsitsemise, sissehingamise, imemise või allaneelamise käigus organismi imenduda. Nimetatud punkti 3 alapunkt 2 on sõnastatud järgmiselt:

„2. „[...] ei tohi mänguasjade kasutamisest tulenev biosaadavus laste tervise huvides ületada järgmisi päevaseid piirnorme:

[...]

kaadmium: 0,6 µg,

[...]

või muid väärtusi, mis teaduslike tõendite alusel ühenduse õigusaktidega nende või muude ainete jaoks võidakse kehtestada.

Nende ainete biosaadavuse all mõistetakse toksikoloogiliselt olulist lahustuvat ekstrakti."[6]

2. Direktiiv 91/338

12. Direktiiviga 91/338 muudetakse kümnendat korda direktiivi 76/769/EMÜ[7], millega määratakse kindlaks ühtlustatud normid seoses teatavate ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamisega.

6 — Kohtujuristi kursiiv.

7 — 27. juuli 1976. aasta direktiiv (EÜT L 262, lk 201; ELT eriväljaanne 13/03, lk 317).

13. Direktiivi 76/769 artikli 1 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolev direktiiv käsitleb lisas loetletud ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piiramist ühenduse liikmesriikides, ilma et see piiraks muude asjakohaste ühenduse sätete kohaldamist."

14. Direktiiviga 91/338 muudetakse direktiivi 76/769, lisades kaadmiumi nende ohtlike ainete ja valmististe loetellu, mille turustamist ja kasutamist piiratakse.

15. Direktiivil 91/338 on kaks eesmärki: esiteks, vastavalt direktiivi esimesele ja viiendale põhjendusele on selle eesmärk siseturu parem toimimine, ühtlustades kaadmiumi sisaldavate toodete turustamist ja kasutamist reguleerivaid norme,[8] ning teiseks, teise põhjenduse kohaselt soovib direktiiv võidelda keskkonna kaadmiumiga saastamise vastu ning pikemas perspektiivis kaitsta elanikkonna tervist.

8 — Nende toodete loetelu on esitatud kõnealuse direktiivi lisas.

16. Direktiivi 91/338 artikkel 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Direktiivi 76/769/EMÜ I lisa muudetakse nii, nagu on sätestatud käesoleva direktiivi lisas. Siiski ei kohaldata neid uusi sätteid kaadmiumi sisaldavate toodete suhtes, mis on juba hõlmatud muude ühenduse õigusaktidega."[9]

17. Nagu rõhutas Euroopa Kohus 18. juuni 2002. aasta otsuses kohtuasjas Madalmaad *v.* komisjon,[10] lisati direktiiviga 91/338 direktiivi 76/769 I lisasse uus punkt 24, milles on seoses teatava hulga toodetega loetletud kaadmiumi ja selle ühendite kolm kasutusviisi — värvimine, stabiliseerimine ja pindade kadmeerimine[11] — ning mis reguleerib eelnimetatu kasutamist. Neist iga kasutusviisi puhul määratleb direktiivi 91/338 lisa maksimaalse kaadmiumisisalduse, mis võimaldab kaitsta kogu elanikkonda kõnealuse aine keskkonda levimise tagajärgede eest.

18. Sellega seoses sätestab punkti 24 alapunkt 1.1, et kaadmiumiga värvitud valmistoodete turustamise tingimuseks on kaad-

9 — Kohtujuristi kursiiv.

10 — C-314/99 (EKL 2002, lk I-5521, punkt 7).

11 — Vt sama punkt 24, vastavalt alapunktid 1.1, 1.2, 2.1, ja 3.

miumi koguselise piirnormi — 0,01% plastikmaterjali massist — järgimine. Teisisõnu ei tohi plastiku põhjal valmistatud toodet turustada, kui selle kaadmiumisisaldus on suurem kui 100 mg/kg.

B. *Siseriiklikud õigusnormid*

1. Mänguasjade ohutust käsitlevad õigusnormid

19. Direktiiv 88/378 võeti Madalmaade õigusse üle kaubaseaduse (Warenwetbesluit Speelgoed) [12] alusel vastuvõetud mänguasju käsitleva 29. mai 1991. aasta määrusega, mis sätestab mänguasjade ja lastele mõeldud toodete ohutusnõuded.

20. Mänguasju käsitleva määruse II lisa lõige 11 kehtestab ohtlikke aineid ja valmistisi sisaldavate mänguasjade ohutusnõuded ning kaadmiumi biosaadavuse piirnormi kuni 0,6 mikrogrammi.

2. Ohtlikke aineid käsitlevad õigusnormid

21. Süükspandava tegevuse toimumise ajal keelas 12. oktoobri 1990. aasta kaadmiumi käsitleva määruse, mis võeti vastu keskkonnaohtlikke aineid käsitleva seaduse (Cadmiumbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen) [13] alusel, artikli 2 lõige 1 „kaadmiumisisaldusega toodete valmistamise, Madalmaadesse importimise, kolmandatele isikutele üleandmise ning kaubaladudes hoidmise".

22. Vastavalt kaadmiumi käsitleva määruse artikli 1 punktile a loetakse „kaadmiumi sisaldavateks toodeteks" „sellised tooted, mille puhul on kaadmiumi kasutatud stabilisaatorina, pigmendina või kattekihina, ning tooted, mille kunstmaterjalide või värvainete kaadmiumisisaldus on suurem kui 50 mg/kg".

II. Asjaolud ja kohtueelne menetlus

23. 16. veebruaril 1999 võttis Inspectie Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken (tervisekaitse inspektsioon, mis

12 — Stb. 1991, nr 269, edaspidi „mänguasju käsitlev määrus".

13 — Stb. 1990, edaspidi „kaadmiumi käsitlev määrus".

tegeleb kaupade ja veterinaartoodetega) Geharo ruumidest ära partii mänguasju. Analüüsid näitasid, et kauba kaadmiumisisaldus oli üle 100 mg/kg, mis on vastuolus kaadmiumi käsitleva määruse artikli 1 punktiga a, milles on sätestatud selle aine maksimaalseks sisalduseks 50 mg/kg.

24. Neid asjaolusid arvestades alustati Geharo suhtes kriminaalmenetlust kaadmiumi käsitleva määruse artikli 2 alusel.

25. 3. juulil 2000 mõistis pädev kriminaalkohus Arrondissementsrechtbank te Zutphen Geharo õigeks, leides, et kaadmiumi käsitleva määruse artiklis 1 sätestatud piirnorm 50 mg/kg ei ole spetsiaalse mänguasjade ohutust käsitleva õigusnormi olemasolu tõttu kohaldatav. Nimetatud kohtu hinnangul on käesoleval juhul kohaldatav ainult mänguasju käsitlevas määruses sätestatud piirnorm 0,6 mikrogrammi. Kuna mänguasjade analüüsid ei näidanud nimetatud määruses sätestatud piirnormi ületavat kaadmiumi biosaadavust, leidis kohus, et süüdimõistmine ei ole seega põhjendatud.

26. Saanud Openbaar Ministerie (prokurör) esitatud apellatsioonkaebuse, tühistas Gerechtshof te Arnhem, pädev apellatsioonikohus, Arrondissementsrechtbank te Zutphen'i otsuse ja mõistis Geharo 6. mai 2002. aasta otsusega kaadmiumi käsitleva määruse artikli 2 alusel süüdi. Gerechtshof te Arnhem leidis, et kaadmiumi sisaldavad mänguasjad kuuluvad nii direktiivi 91/338 kui ka direktiivi 88/378 kohaldamisalasse. Ta oli seisukohal, et direktiivi 91/338 artikli 1 teine lause puudutab vaid neid ühenduse õigusnorme, mis järgivad sama eesmärki ja/või kehtestavad samasugused normid, mida aga ei saa öelda direktiivi 88/378 kohta. Siiski, kuna selle määruse artiklis 1 sätestatud maksimaalne kaadmiumisisaldus (50 mg/kg) erineb direktiivis 91/338 sätestatust (100 mg/kg), kinnitas Gerechtshof te Arnhem, et kõnealune artikkel 1 ei ole kohaldatav. Seega mõistis kohus Geharo süüdi sama määruse artikli 2 alusel ja ainult neil juhtudel, kus tuvastatud kaadmiumisisaldus oli üle 100 mg/kg.

27. Geharo esitas kassatsioonkaebuse Hoge Raad der Nederlanden'ile, toetudes direktiivi 91/338 artikli 1 teisele lausele. Oma hagi toetuseks väitis äriühing, et siseriiklikud õigusaktid on vastuolus ühenduse õigusega, kuivõrd mänguasju ja kaadmiumi käsitlevates määrustes kehtestatud norme kohaldatakse kumulatiivselt, samal ajal kui tema hinnangul on kohaldatavad ainult direktiiviga 88/378, mitte direktiiviga 91/338 kehtestatud eeskirjad.

III. Eelotsuse küsimus

28. Et määrata kindlaks Geharo suhtes alustatud kriminaalmenetluse aluse kooskõla ühenduse õigusega, otsustas Hoge Raad der Nederlanden menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas direktiivi 91/338/EMÜ (kaadmiumi direktiiv) artikli 1 teine lause välistab selle direktiiviga kehtestatud piirnormide, mis puudutavad kõnealuse direktiivi lisas äratoodud (valmis)toodete ja tootekomponentide kaadmiumisisaldust, kohaldamist mänguasjade suhtes direktiivi 88/378/EMÜ (mänguasjade direktiiv) tähenduses?"

29. Selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 91/338 artikli 1 teist lauset tuleb tõlgendada nii, et see säte välistab direktiiviga kehtestatud lubatud ülemmäärast — 0,01% plastikmaterjali massist — suurema kaadmiumisisaldusega toodete turustamise keelu kohaldamise mänguasjade suhtes, kuna nende turustamise suhtes kehtib juba direktiivis 88/378 sätestatud biosaadavuse piirnormi järgimise tingimus.

IV. Analüüs

30. Nagu Madalmaade, Kreeka, Soome ja Rootsi valitsus, olen ka mina seisukohal, et direktiivi 91/338 artikli 1 teist lauset tuleb tõlgendada nii, et see säte ei välista direktiiviga kehtestatud lubatud ülemmäärast — 0,01% plastikmaterjali massist — suurema kaadmiumisisaldusega toodete turustamise keelu kohaldamist direktiivi 88/378 kohaldamisalasse kuuluvate mänguasjade suhtes.

31. Selleks et analüüsida direktiivi 91/338 artikli 1 teist lauset, vaatlen ma kõigepealt selle sõnastust, seejärel ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piiranguid käsitlevate ühenduse õigusnormide üldist ülesehitust seoses direktiivi 88/378 üldise ülesehitusega ning kolmandaks direktiiviga 91/338 ning direktiiviga 88/378 taotletavat eesmärki.

A. *Direktiivi 91/338 artikli 1 teise lause sõnastus*

32. Ma tuletan meelde, et direktiivi 91/338 artikli 1 teine lause sätestab, et „[direktiiviga maksimaalse kaadmiumisisalduse kohta kehtestatud] uusi sätteid ei kohaldata kaadmiumi sisaldavate toodete suhtes, *mis on*

juba hõlmatud muude ühenduse õigusaktidega". [14]

33. Selliselt sõnastatud lauset võiks tõlgendada nii, et see välistab direktiiviga 91/338 kehtestatud normide kohaldamise kaadmiumi sisaldavate toodete suhtes, mis kuuluvad varasemate ühenduse õigusnormide kohaldamisalasse, sõltumata nende normatiivsest sisust või eesmärgist.

34. Siiski oleks liialdus anda nimetatud artiklile nii üldine ulatus. Minu hinnangul ei kinnita sellist tõlgendust ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piiramist ja mänguasjade ohutust käsitlevate ühenduse õigusnormide üldise ülesehituse ning direktiividega 91/338 ja 88/378 taotletavate eesmärkide analüüs.

B. *Ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piiramist käsitlevate ühenduse õigusnormide üldine ülesehitus seoses direktiivi 88/378 üldise ülesehitusega*

35. Kõnealuste õigusnormide üldise ülesehituse tähelepaneklik analüüs lubab tõdeda, et algusest peale kavandas ühenduse seadusandja kehtestatud normide kumulatiivset kohaldamist, et kontrollida ja vähendada ohtlike ainete ja valmististe, sealhulgas kaadmiumi kasutamist.

36. Esiteks sätestab direktiivi 76/769 artikkel 1 selgelt, et ohtlikke aineid ja valmistisi sisaldavate toodete turustamise piiranguid kohaldatakse, „[i]lma et see piiraks muude asjakohaste ühenduse sätete kohaldamist". [15]

37. Teiseks nõuab mänguasjade ohutust käsitlev direktiiv 88/378, et nende toodete suhtes kohaldataks mitte ainult selles direktiivis sätestatud nõudeid, vaid ka täiendavaid piiranguid, mis on kehtestatud ohtlike ainete ja valmististe kasutamist käsitlevate ühenduse õigusaktidega, mille hulgas on ka direktiiv 91/338. Ma tuletan meelde, et direktiivi 88/378 II lisa II jaotise punkti 3 alapunkti 1 teises lõigus on sätestatud, et „[mänguasjad] peavad *igal juhul* olema vastavuses ühenduse *asjakohaste* õigusakti-

14 — Kohtujuristi kursiiv.

15 — Nagu märkis Euroopa Parlament 21. veebruari 1975. aasta resolutsioonis, mis väljendab arvamust Euroopa Ühenduste Komisjoni ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu direktiiv liikmesriikide teatud ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piiramist käsitlevate õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 1975, C 60, lk 49), on see ettepanek „mööda-pääsmatu täiendus [...] ohtlike ainete ja valmististe suhtes juba kohaldatavatele direktiividele".

dega, mis käsitlevad teatavaid tootekategooriaid või teatud ohtlike ainete ja valmististe keelamist, *kasutamise piiramist* või märgistamist".[16] Võib märgata, et väljendi „igal juhul" kasutamine viib mõttele, et selline kohustus oli kavandatud süstemaatilisena.

38. Minu hinnangul on ilmne, et ohtlike ainete ja valmististe kasutamise piiranguid käsitlevate eeskirjade kumulatiivne kohaldamine saab toimuda vaid juhul, kui neil eeskirjadel on erinev normatiivne eesmärk. Käesoleva juhul on olukord just selline.

39. Direktiiviga 91/338 kehtestatud piirnorm on erineva väärtusega piirnormist, mille ühenduse seadusandja kehtestas direktiiviga 88/378.

40. Nagu ma olen eespool märkinud, piirab direktiiv 91/338 kaadmiumiga värvitud toodete turustamist tingimusega, et järgida tuleb piirnormi maksimaalse kaadmiumi *koguse* kohta, mida toode võib sisaldada (0,01% plastikmaterjali massist). Seda normi kutsutakse ka „massi normiks".

41. Direktiivi 88/378 kohta tuletan ma meelde, et selle II lisa II jaotise punkti 3 alapunkti 2 esimeses lõigus on määratletud kaadmiumi *biosaadavuse* piirnorm (0,6 mikrogrammi), et kaitsta mänguasja kasutajat toote keemiliste omadustega seotud ohtude eest. Nagu ma olen märkinud, võimaldab see piirnorm, mida kutsutakse ka „imemise" või „lahustumise" normiks, arvutada aine, antud asjas kaadmiumi levimise ja organismi imendumise võimet ega võimalda mingil moel arvutada toote kaadmiumisisaldust.

42. Seega tuleb tõdeda, et direktiivides 91/338 ja 88/378 kehtestatud piirnormid on erinevate väärtustega (kogus ja biosaadavus), vastavalt ühenduse seadusandja taotletavatele eesmärkidele. Traditsiooniliselt võib selliseid norme kohaldada kumulatiivselt.

43. Selle kohta on Euroopa Ühenduste Komisjon märkinud strateegiadokumendis nr 3 mänguasjade ohutust käsitleva direktiivi 88/378 kohaldamise kohta, et eespool viidatud norme tuleb kohaldada kumulatiivselt.[17] Selle sõnastuse kohaselt „direktiiv 88/378/EMÜ nõuab, et mänguasjad oleksid igal juhul vastavuses ühenduse asjakohaste keemiaalaste õigusaktidega (II lisa II jaotise punkt 3). Seega peavad mänguasjad

16 — Kohtujuristi kursiiv.

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

lisaks direktiivis 88/378/EMÜ sätestatud kaadmiumi biosaadavuse päevase piirnormi 0,6 mikrogrammi järgimisele olema kooskõlas ka direktiiviga 91/338/EMÜ kehtestatud täiendavate piirangutega, kui asjaomased mänguasjad on valmistatud direktiivi 91/338/EMÜ kohaldamisalasse kuuluvatest ainetest ja valmististest (peamiselt plastik)."

44. Seega leian ma, et ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piiramist ja mänguasjade ohutust käsitlevate ühenduse õigusnormide üldine ülesehitus toetab direktiiviga 91/338 kehtestatud toodete kaadmiumisisalduse piirnormide ja direktiiviga 88/378 kehtestatud mänguasjade maksimaalse kaadmiumi biosaadavuse piirnormide kumulatiivset kohaldamist.

C. Direktiividega 91/338 ja 88/378 taotletavad eesmärgid

45. Minu hinnangul ei ole direktiiviga 91/338 taotletavad eesmärgid sellise tõlgendusega vastuolus, vaid just nõuavad, et selle direktiiviga kehtestatud keeldu turustada tooteid, mille kaadmiumisisaldus on suurem kui 0,01% plastikmaterjali massist, kohaldataks direktiivi 88/378 kohaldamisalasse kuuluvate mänguasjade suhtes.

46. Ma tuletan meelde, et direktiivil 91/338 on kaks eesmärki. Esiteks, vastavalt direktiivi esimesele ja viiendale põhjendusele on selle eesmärk ühtlustada kaadmiumi sisaldavate toodete turustamist ja kasutamist reguleerivaid liikmesriikide õigusnorme. Teiseks, teise põhjenduse kohaselt on direktiivi eesmärk kaitsta keskkonda kaadmiumi ökosüsteemi leviku kahjulike tagajärgede eest ning pikemas perspektiivis kaitsta inimeste tervist ja elukvaliteeti. [18]

47. Just neid kahte eesmärki arvestades tuleb määratleda direktiivi 91/338 artikli 1 teise lause ulatus.

48. Esiteks leian ma, et vaidlusaluse sätte sõnasõnaline tõlgendus jätaks nimetatud direktiivi ilmselgelt ilma igasugusest kasulikust mõjust või vähemalt selle olulisest osast, eelkõige ühtlustamise eesmärgist.

18 — Selle kohta tuleb meelde tuletada, et direktiivi 76/769 esimese, teise ja kolmanda põhjenduse kohaselt võeti see vastu eesmärgiga tagada „avalikkuse kaitse", „[aidata] kaasa keskkonna kaitsmisele kõikide ökotoksiliste või keskkonda saastata võivate ainete ja valmististe eest" ning „taastada, hoida ja parandada inimelu kvaliteeti".

49. Kuivõrd direktiivi 91/338 eesmärk on kaadmiumi sisaldavate toodete kasutamise ja turustamise piiramist käsitlevate eeskirjade ühtlustamine, on minu hinnangul ilmne, et seda eesmärki kahjustaks tõsiselt, kui direktiiviga kehtestatud norme ei kohaldataks kaadmiumi sisaldavate toodete suhtes, mis kuuluvad varasemate ühenduse õigusnormide kohaldamisalasse, sõltumata nende normatiivsest sisust või eesmärgist.

50. Näiteks ei tohiks jätta kohaldamata direktiiviga 91/338 kõrge kaadmiumisisaldusega toodete turustamise piiramise eesmärgil kehtestatud norme põhjendusel, et on olemas varasemad ühenduse õigusnormid, mis reguleerivad näiteks toodete märgistamist või nagu põhikohtuasjas kõne all oleval juhul, piiravad mänguasjade kaadmiumi biosaadavust. Selline tõlgendus oleks ilmselgelt asjakohatu ja vastuolus ühenduse seadusandja taotletava ühtlustamise eesmärgiga.

51. Teiseks tundub mulle, et direktiivi 91/338 kohaldamise välistamine põhjendusega, et kohaldatav on direktiiv 88/378, oleks vastuolus esimesena nimetatud direktiiviga taotletava keskkonnakaitse eesmärgiga.

52. Direktiiv 91/338 järgib eesmärke, mis kattuvad direktiivi 88/378 eesmärkidega vaid osaliselt. Kui viimati nimetatud direktiivi eesmärk on kaitsta mänguasjade kasutajate tervist ja ohutust, siis direktiiv 91/338 kuulub eelkõige ühenduse tegevuskavasse võitluses keskkonna kaadmiumiga saastamise vastu. Alles seejärel on direktiivi 91/338 eesmärgiks inimeste tervise kaitsmine.

53. Seega oleks mänguasjade, mis pikemas perspektiivis võivad kujutada endast keskkonnale ohtlikke jäätmeid, direktiivi 91/338 kohaldamisalast välja jätmine vastuolus ühenduse seadusandja taotletavate eesmärkidega.

54. Põhikohtuasjas kõne all olevad mänguasjad, mis on küll kooskõlas direktiiviga 88/378 kehtestatud ohutusnõuetega, sisaldavad siiski direktiiviga 91/338 kehtestatud piirnormist rohkem kaadmiumi. Selle direktiivi kohaldamata jätmine võiks seega päädida olukorraga, kus kõrge kaadmiumisisaldusega mänguasja turustamine on lubatud, kui mänguasjast ei eraldu nii palju kaadmiumi, et ületada direktiiviga 88/378 kehtestatud piirnorm. Selline toode, mis on küll kooskõlas mänguasjade ohutusnõuetega, ei oleks kooskõlas direktiivi 91/338 eesmärkidega ning EÜ artiklis 2 ja EÜ artikli 174 lõikes 1 sätestatud keskkonna kaitse ja kvaliteedi parandamise nõuetega. [19]

19 — EÜ artikli 174 lõige 1 täpsustab, et ühenduse keskkonnapoliitika peab kaasa aitama mitte ainult „keskkonna säilitamisele, kaitsmisele ja selle kvaliteedi parandamisele", vaid ka inimese tervise kaitsmisele.

55. Direktiiv 91/338 on seega mõõdapääsmatu täiendus direktiivi 88/378 kohaldamiseks. Selle tõendamiseks tuleb meelde tuletada, et ühenduse seadusandja nõudis direktiivis 88/378, et lisaks selles direktiivis sätestatud kaadmiumi biosaadavuse piirnormidele kohaldataks ka täiendavaid piiranguid, mis on kehtestatud ohtlike ainete ja valmististe kasutamise piiramist käsitlevate ühenduse õigusaktidega, mille hulgas on ka direktiiv 91/338.

56. Neil asjaoludel leian ma, et mänguasjade suhtes peab kohaldama mitte ainult direktiivi 88/378 nõudeid mänguasjade ohutuse kohta, vaid ka direktiiviga 91/338 kehtestatud täiendavaid piiranguid, mis käsitlevad ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piiramist. Ainult nende direktiivide kumulatiivne kohaldamine võimaldab minu hinnangul vastata rahvatervise ja keskkonnakaitsega seotud nõudmistele, millele viidatakse mõlema direktiivi preambulis ja mis on sõnastatud asutamislepingus.

57. Seega olen ma seisukohal, et direktiiviga 91/338 taotletavad eesmärgid nõuavad, et toodete, mille kaadmiumisisaldus on suurem kui 0,01% plastikmaterjali massist, turustamise keeldu kohaldataks direktiivi 88/378 kohaldamisalasse kuuluvate mänguasjade suhtes.

58. Arvestades eeltoodut, leian ma, et direktiivi 91/338 artikli 1 teist lauset tuleb tõlgendada nii, et selle direktiiviga kehtestatud sätteid ei kohaldata kaadmiumi sisaldavate toodete suhtes, mis on juba hõlmatud teiste ühenduse õigusaktidega, millel on *sarnane normatiivne eesmärk*, st mis reguleerivad asjaomase toote turustamist seoses maksimaalset kaadmiumisisaldust käsitleva piirnormiga. [20]

59. Arvestades kõiki eespool toodud kaalutlusi, soovitan ma Euroopa Kohtul vastata Hoge Raad der Nederlanden'i eelotsuseküsimusele, et direktiivi 91/338 artikli 1 teine lause ei välista nimetatud direktiiviga kehtestatud lubatud ülemmäärast — 0,01% plastikmaterjali massist — suurema kaadmiumisisaldusega toodete turustamise keelu kohaldamist direktiivi 88/378 kohaldamisalasse kuuluvate mänguasjade suhtes.

20 — Vt nt nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiivi 91/157/EMÜ teatavaid ohtlikke aineid sisaldavate patareide ja akude kohta (EÜT L 78, lk 38; ELT eriväljaanne 13/10, lk 240) I lisa punkt 1, mis keelab turustada akusid ja patareisid, mis sisaldavad kaadmiumi rohkem kui 0,025% massist, ning nõukogu 22. juuni 1988. aasta direktiivi 88/388 toiduainetes kasutatavaid lõhna- ja maitseaineid ning nende tootmiseks vajalikke lähtematerjale käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 184, lk 61; ELT eriväljaanne 13/09, lk 233), artikli 4 punkti 2 teine taane, mis keelab turustada lõhnaaineid, mis sisaldavad üle 1 mg/kg kaadmiumi.

V. Ettepanek

60. Kõiki eespool toodud kaalutlusi arvesse võttes soovitan ma Euroopa Kohtul vastata Hoge Raad der Nederlanden'i esitatud küsimusele järgmiselt:

Nõukogu 18. juuni 1991. aasta direktiivi 91/338/EMÜ, millega kümnendat korda muudetakse direktiivi 76/769/EMÜ liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta seoses teatavate ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piirangutega, artikli 1 teist lauset tuleb tõlgendada nii, et see säte ei välista direktiiviga kehtestatud lubatud ülemmäärast — 0,01% plastikmaterjali massist — suurema kaadmiumisisaldusega toodete turustamise keelu kohaldamist nõukogu 3. mai 1988. aasta direktiivi 88/378/EMÜ mänguasjade ohutust käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta kohaldamisalasse kuuluvate mänguasjade suhtes.