OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PHILIPPE'A LÉGERA
przedstawiona w dniu 14 lipca 2005 r. [1]

1. W niniejszej sprawie Trybunał został poproszony o sprecyzowanie, czy zabawki oprócz zgodności z normą określającą granicę przyswajalności kadmu na poziomie 0,6 µg na dzień [2], ustanowioną dyrektywą Rady 88/378/EWG [3] w sprawie bezpieczeństwa zabawek, muszą także podlegać ograniczeniom, jakie nakłada dyrektywa Rady 91/338/EWG [4].

2. Takie jest zasadniczo pytanie postawione przez Hoge Raad der Nederlanden (Niderlandy) w ramach postępowania karnego prowadzonego przeciwko Geharo BV (zwanej dalej „Geharo").

3. Przez to pytanie zwrócono się do Trybunału o zbadanie zakresu normowania art. 1 zdanie drugie dyrektywy 91/338, jak również ustalenie, czy normy, które ona ustanawia, znajdują zastosowanie do zabawek objętych zakresem normowania dyrektywy 88/378.

I — Ramy prawne

A — *Uregulowania wspólnotowe*

4. Z art. 2 WE wynika, że zadaniem Wspólnoty Europejskiej jest osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. W tym celu i zgodnie z art. 3 ust. 1 WE działania Wspólnoty powinny przyczyniać się do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia.

5. Zgodnie z tymi celami i mając na uwadze rosnący stopień ekspozycji człowieka i środowiska naturalnego na kadm, Wspól-

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Kadm jest metalem, którego właściwości fizyczne i chemiczne są zbliżone do właściwości cynku. Jest on używany głównie do produkcji akumulatorów elektrycznych i barwników oraz służy jako stabilizator materiałów plastycznych. Może on również wchodzić w skład licznych stopów i warstw antykorozyjnych. Odpady kadmu mogą powstawać na wielu etapach procesów wytwarzania, produkcji i użytkowania produktów, jak również przy usuwaniu odpadów.

3 — Dyrektywa z dnia 3 maja 1988 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich dotyczących bezpieczeństwa zabawek (Dz.U. L 187, str. 1).

4 — Dyrektywa z dnia 18 czerwca 1991 r. zmieniająca po raz dziesiąty dyrektywę 76/769/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (Dz.U. L 186, str. 59).

nota rozwinęła różne działania mające na celu ochronę przed tą substancją. W istocie kadm jest uważany dzisiaj za szczególnie niebezpieczny zarówno z powodu swojej wysokiej toksyczności dla organizmu człowieka, jak i szkodliwych długotrwałych skutków, jakie może wywołać w ekosystemie.

1) Dyrektywa 88/378

6. Dyrektywa 88/378 ustanawia warunki bezpieczeństwa, które muszą spełniać zabawki przed ich wprowadzeniem do obrotu [5].

7. Zgodnie z pierwszym i drugim motywem dyrektywy jej celem jest z jednej strony usunięcie przeszkód w wymianie między państwami członkowskimi poprzez ustanowienie zharmonizowanych norm odnoszących się do warunków bezpieczeństwa zabawek, a z drugiej strony zapewnienie w ramach wspólnego rynku skutecznej ochrony konsumenta, w szczególności dzieci, przed niebezpieczeństwami związanymi z ich użyciem.

8. Stąd art. 2 ust. 1 dyrektywy 88/378 stanowi:

„Zabawki mogą być wprowadzane do obrotu tylko wówczas, gdy nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa i/lub zdrowia użytkowników lub osób trzecich wtedy, gdy są używane zgodnie z przeznaczeniem lub w sposób możliwy do przewidzenia, mając na uwadze normalne zachowanie dzieci".

9. W tym celu art. 3 tej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania „wszelkich kroków niezbędnych do zapewnienia, że zabawki nie mogą być wprowadzane do obrotu, jeżeli nie spełnią zasadniczych wymogów bezpieczeństwa wymienionych w załączniku II".

10. Załącznik II do tej dyrektywy określa w szczególności istotne wymogi dotyczące właściwości chemicznych zabawek. Z jednej strony tytuł II pkt 3 ppkt 1 akapit drugi tego załącznika identyfikuje ryzyko związane z używaniem zabawek i wymaga, aby we wszystkich przypadkach podlegały one zawartym w przepisach wspólnotowych wymogom odnoszącym się do użycia substancji i preparatów niebezpiecznych. Punkt ten brzmi następująco:

„1. Zabawki muszą być zaprojektowane i skonstruowane w taki sposób, żeby [...] nie

5 — Zgodnie z art. 1 ust. 1 określenie „zabawka" oznacza „dowolny produkt lub materiał zaprojektowany lub wyraźnie przewidziany do używania podczas zabawy przez dzieci do 14 roku życia". W załączniku I tej dyrektywy wymienione są produkty, które nie są uznawane za zabawki w rozumieniu dyrektywy. Zgodnie z art. 2 ust. 3 dyrektywy „wprowadzenie do obrotu" obejmuje „zarówno sprzedaż, jak i dystrybucję wolną od opłat".

stwarzały zagrożenia dla zdrowia lub ryzyka zranienia w przypadku połknięcia, wprowadzenia do jakiegokolwiek otworu w ciele lub kontaktu ze skórą, śluzówką lub oczami.

W każdym przypadku muszą one być zgodne z odpowiednimi przepisami Wspólnoty dotyczącymi niektórych kategorii produktów lub zakazu, ograniczenia stosowania lub etykietowania niektórych niebezpiecznych substancji i preparatów".

11. Z drugiej strony, jeśli chodzi o właściwości chemiczne zabawek, tytuł II pkt 3 ppkt 2 akapit drugi tego załącznika zawiera szczególne przepisy dotyczące maksymalnej przyswajalności kadmu w zabawkach. Norma ta jest również nazywana normą „ssania" lub „wysysania". Pozwala ona na obliczenie dziennej ilości kadmu, który może uwolnić się z zabawki i zostać przyswojony przez organizm w związku z trzymaniem w dłoniach, wdychaniem, ssaniem lub też połknięciem zabawki. Omawiany ppkt 2 brzmi następująco:

„2. [...] dla ochrony zdrowia dzieci *przyswajalność* wynikająca z używania zabawek nie może przekroczyć następujących poziomów dziennie:

[...]

0,6 μg — kadm,

[...]

lub takich innych wartości, jakie mogą być ustanowione dla tych lub innych substancji w przepisach Wspólnoty na podstawie dowodów naukowych.

Przyswajalność tych substancji oznacza rozpuszczalny wyciąg mający znaczenie toksykologiczne" [6].

2) Dyrektywa 91/338

12. Dyrektywa 91/338 stanowi dziesiątą zmianę dyrektywy Rady 76/769/EWG [7], która ustanawia zharmonizowane normy odnoszące się do wprowadzania do obrotu i stosowania niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych.

6 — Podkreślenia własne.

7 — Dyrektywa z dnia 27 lipca 1976 r. (Dz.U. L 262, str. 201).

13. Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 76/769 brzmi następująco:

„Bez uszczerbku dla stosowania innych odpowiednich przepisów wspólnotowych niniejsza dyrektywa ma na celu ograniczenie wprowadzania do obrotu i stosowania w państwach członkowskich Wspólnoty substancji i preparatów niebezpiecznych wymienionych w Załączniku".

14. Dyrektywa 91/338 zmienia dyrektywę 76/769, dodając kadm do wykazu substancji i preparatów niebezpiecznych, których wprowadzanie do obrotu i stosowanie podlega ograniczeniom.

15. Cel tej dyrektywy jest dwojakiego rodzaju: z jednej strony, zgodnie z jej motywem pierwszym i piątym, jest nim lepsze funkcjonowanie rynku wewnętrznego poprzez harmonizację przepisów odnoszących się do wprowadzania do obrotu i stosowania produktów zawierających kadm [8], a z drugiej strony, zgodnie z jej motywem drugim, zwalczanie zanieczyszczenia środowiska kadmem i, w dalszej perspektywie, ochrona zdrowia społeczeństwa.

16. Artykuł 1 dyrektywy 91/338 brzmi następująco:

„Załącznik I do dyrektywy 76/769/EWG otrzymuje brzmienie określone w załączniku do niniejszej dyrektywy. *Jednakże nowe przepisy nie mają zastosowania do produktów zawierających kadm, które podlegają już prawodawstwu wspólnotowemu*" [9].

17. Jak podkreślił Trybunał w wyroku z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji [10], dyrektywa 91/338 wprowadziła do załącznika I dyrektywy 76/769 nowy pkt 24. W punkcie tym — dla pewnej liczby wyszczególnionych produktów — wymienione zostały trzy rodzaje zastosowań kadmu i jego związków, których wykorzystanie dyrektywa reguluje, a mianowicie zastosowanie jako: barwniki, stabilizatory i substancje do powlekania powierzchni (kadmowania galwanicznego) [11]. Dla każdego z tych zastosowań załącznik dyrektywy 91/338 określa maksymalną zawartość kadmu pozwalającą na ochronę całego społeczeństwa przed skutkami wywołanymi rozprzestrzenianiem się tej substancji w środowisku.

18. W tej kwestii pkt 24 ppkt 1.1. stanowi, że wprowadzanie do obrotu wyrobów gotowych barwionych kadmem jest uzależnione od

8 — Wykaz produktów znajduje się w załączniku do dyrektywy.

9 — Podkreślenie własne.

10 — Sprawa C-314/99, Rec. str. I-5521, pkt 7.

11 — Zobacz wskazany pkt 24, odpowiednio, ppkt 1.1., 1.2., 2.1. i 3.

spełnienia normy określającej maksymalną zawartość kadmu na 0,01% masy materiału plastycznego. Innymi słowy, aby produkt z materiału plastycznego mógł być sprzedawany, zawartość kadmu w tym wyrobie nie może przekraczać 100 mg/kg.

B — *Uregulowania krajowe*

1) Uregulowania dotyczące bezpieczeństwa zabawek

19. Dyrektywa 88/378 została wprowadzona do systemu prawnego Niderlandów rozporządzeniem z dnia 29 maja 1991 r. ws. zabawek wydanym na podstawie ustawy o towarach (Warenwetbesluit Speelgoed) [12], które ustanawia przepisy dotyczące bezpieczeństwa zabawek i wyrobów przeznaczonych dla dzieci.

20. Ustęp 11 załącznika II rozporządzenia ws. zabawek określa wymogi dotyczące bezpieczeństwa zabawek zawierających substancje i preparaty niebezpieczne i ogranicza przyswajalność kadmu do 0,6 µg.

2) Uregulowania dotyczące substancji niebezpiecznych

21. W czasie, gdy popełniono zarzucane czyny, art. 2 ust. 1 rozporządzenia ws. kadmu z dnia 12 października 1990 r., wydanego jako akt wykonawczy do ustawy o substancjach niebezpiecznych dla środowiska (Cadmiumbesluit Wet Milieugevaarlijke Stoffen) [13], zakazywał „produkcji, przywozu do Niderlandów, udostępniania osobie trzeciej lub przechowywania jako zapasów wyrobów zawierających kadm".

22. Zgodnie z art. 1 lit. a) rozporządzenia ws. kadmu określenie „wyroby zawierające kadm" oznacza „wyroby, w których zastosowano kadm jako stabilizator, barwnik lub warstwę powlekającą, jak również wyroby, w których znajdują się tworzywa sztuczne lub barwienia o zawartości kadmu przekraczającej 50 mg/kg".

II — Stan faktyczny i postępowanie przed sądem krajowym

23. W dniu 16 lutego 1999 r. Inspectie Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken (inspekcja ochrony

12 — Stbl. 1991, nr 269, zwane dalej „rozporządzeniem ws. zabawek".

13 — Stb. 1990, zwane dalej „rozporządzeniem ws. kadmu".

zdrowia dla towarów i produktów weterynaryjnych) zajęła w pomieszczeniach Geharo partię zabawek. Przeprowadzone analizy tych towarów wykazały zawartość kadmu przekraczającą 100 mg/kg, co było niezgodne z art. 1 lit. a) rozporządzenia ws. kadmu, który określał maksymalną zawartość kadmu na poziomie 50 mg/kg.

24. W wyniku tych ustaleń na podstawie art. 2 rzeczonego rozporządzenia wszczęte zostało postępowanie karne przeciwko Geharo.

25. W dniu 3 lipca 2000 r. sąd karny właściwy dla Arrondissementsrechtbank te Zutphen uwolnił Geharo od zarzutów, orzekając, że przewidziana w art. 1 rozporządzenia ws. kadmu norma 50 mg/kg nie ma zastosowania, ponieważ istnieją szczególne przepisy dotyczące bezpieczeństwa zabawek. Zdaniem tego sądu w omawianym przypadku znajduje zastosowanie tylko norma 0,6 µg, przewidziana w rozporządzeniu ws. zabawek. Ponieważ w wyniku przeprowadzonych analiz zabawek nie stwierdzono przyswajalności kadmu przekraczającej poziom określony w tym ostatnim rozporządzeniu, sąd ten uznał, że nie było w związku z tym podstaw do skazania.

26. Po wniesieniu apelacji przez Openbaar Ministerie, Gerechtshof te Arnhem — właściwy sąd apelacyjny — zmienił wyrok Arrondissementsrechtbank te Zutphen i skazał Geharo wyrokiem z dnia 6 maja 2002 r. na podstawie art. 2 rozporządzenia ws. kadmu. Gerechtshof te Arnhem orzekł, że zabawki zawierające kadm są objęte zarówno zakresem normowania dyrektywy 91/338, jak i dyrektywy 88/378. Uznał on, że treść art. 1 zdanie drugie dyrektywy 91/338 dotyczy jedynie przepisów wspólnotowych, które mają taki sam cel jak ta dyrektywa lub które ustanawiają takie same normy jak zawarte w tej dyrektywie, czego nie można powiedzieć o dyrektywie 88/378. Jednak w związku z tym, że maksymalna zawartość kadmu określona w art. 1 tego rozporządzenia (50 mg/kg) jest inna niż ustanowiona w dyrektywie 91/338 (100 mg/kg), Gerechtshof te Arnhem orzekł, że ów art. 1 nie znajduje zastosowania. Wobec tego sąd ten skazał Geharo na podstawie art. 2 tego rozporządzenia jedynie w odniesieniu do przypadków, w których stwierdzono zawartość kadmu przekraczającą 100 mg/kg.

27. Geharo wniosła kasację do Hoge Raad der Nederlanden, powołując się na przepisy art. 1 zdanie drugie dyrektywy 91/338. W uzasadnieniu spółka ta utrzymuje, że ustawodawstwo krajowe jest sprzeczne z prawem wspólnotowym, ponieważ reguły określone w rozporządzeniach ws. zabawek i kadmu są stosowane kumulatywnie. Jej zdaniem zastosowanie powinny znaleźć jedynie reguły określone w dyrektywie 88/378, z wyłączeniem reguł ustanowionych dyrektywą 91/338.

III — Pytanie prejudycjalne

28. W celu ustalenia, czy podstawa postępowania karnego wszczętego przeciwko Geharo jest zgodna z prawem wspólnotowym, Hoge Raad der Nederlanden postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 1 zdanie drugie dyrektywy 91/338/EWG (dyrektywa ws. kadmu) sprzeciwia się temu, by ustanowione tą dyrektywą przepisy dotyczące zawartości kadmu w wyrobach (gotowych) i częściach składowych wyrobów, o których mowa w załączniku do tej dyrektywy, obowiązywały w stosunku do zabawek w rozumieniu dyrektywy 88/378/EWG (dyrektywa ws. zabawek)?".

29. Przez to pytanie sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 1 zdanie drugie dyrektywy 91/338 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by ustanowiony tą dyrektywą zakaz sprzedaży wyrobów o zawartości kadmu przekraczającej 0,01% masy materiału plastycznego miał zastosowanie w stosunku do wyrobów takich jak zabawki, skoro sprzedaż zabawek jest już uzależniona od spełnienia przez nie normy przyswajalności przewidzianej w dyrektywie 88/378.

IV — Analiza

30. Podobnie jak rządy niderlandzki, grecki, fiński i szwedzki uważam, że art. 1 zdanie drugie dyrektywy 91/338 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on temu, by wydany przez nią zakaz sprzedaży wyrobów o zawartości kadmu przekraczającej 0,01% masy materiału plastycznego miał zastosowanie w stosunku do zabawek objętych zakresem normowania dyrektywy 88/378.

31. W celu przeanalizowania znaczenia art. 1 zdanie drugie dyrektywy 91/338 zbadam, po pierwsze, jego treść, po drugie, system przepisów prawa wspólnotowego odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu substancji i preparatów niebezpiecznych w powiązaniu z ogólnymi zasadami zastosowania dyrektywy 88/378, a po trzecie, cele dyrektyw 91/338 i 88/378.

A — *Treść art. 1 zdanie drugie dyrektywy 91/338*

32. Przypominam, że art. 1 zdanie drugie dyrektywy 91/338 stanowi, iż „[...] nowe przepisy [które wprowadza ona w odniesieniu do maksymalnej zawartości kadmu] nie mają zastosowania do produktów zawierają-

cych kadm, *które podlegają już prawodawstwu wspólnotowemu*" [14].

33. Zgodnie z jego treścią zdanie to można interpretować w ten sposób, że wyklucza ono stosowanie przepisów ustanowionych dyrektywą 91/338 w odniesieniu do wyrobów zawierających kadm, objętych zakresem normowania jakichkolwiek innych wcześniej istniejących przepisów prawa wspólnotowego, niezależnie od ich treści normatywnej lub celu.

34. Jednakże przyznanie temu artykułowi tak ogólnego zakresu byłoby przesadą. Moim zdaniem taka interpretacja nie może być podtrzymana w świetle analizy systemu przepisów prawa wspólnotowego odnoszących się z jednej strony do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu substancji i preparatów niebezpiecznych, a z drugiej — do bezpieczeństwa zabawek. Wykładni takiej nie da się także utrzymać w świetle analizy celów dyrektyw 91/338 i 88/378.

B — *System przepisów prawa wspólnotowego odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu substancji i preparatów niebezpiecznych w związku z systemem przepisów dyrektywy 88/378*

35. Uważna analiza systemu omawianych uregulowań pozwala mi stwierdzić, że od początku prawodawca wspólnotowy przewidział kumulatywne stosowanie norm ustanowionych w celu kontrolowania i ograniczenia stosowania substancji i preparatów niebezpiecznych, wśród których znajduje się kadm.

36. Z jednej strony art. 1 dyrektywy 76/769 w wyraźny sposób stanowi, że ograniczenia sprzedaży wyrobów zawierających substancje i preparaty niebezpieczne stosuje się „bez uszczerbku dla stosowania innych odpowiednich przepisów wspólnotowych" [15].

37. Z drugiej strony dyrektywa 88/378 w sprawie bezpieczeństwa zabawek wymaga, aby wyroby te podlegały nie tylko wymogom określonym w tej dyrektywie, ale również dodatkowym ograniczeniom ustanowionym przepisami prawa wspólnotowego odnoszącymi się do stosowania substancji i preparatów niebezpiecznych, wśród których to przepisów znajduje się dyrektywa 91/338. Przypominam, że załącznik II tytuł II pkt 3 ppkt 1 akapit drugi dyrektywy 88/378

14 — Podkreślenie własne.

15 — Jak zauważył Parlament Europejski w uchwale z dnia 21 lutego 1975 r. w sprawie opinii na temat przedstawionego Radzie przez Komisję Wspólnot Europejskich projektu dyrektywy dotyczącej zbliżania ustawodawstw państw członkowskich dotyczących ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (Dz.U. 1975, C 60, str. 49), wniosek ten stanowi „niezbędne uzupełnienie już obowiązujących dyrektyw [...], mających zastosowanie do substancji i preparatów niebezpiecznych".

przewiduje, że „w każdym przypadku muszą być one [zabawki] zgodne z *odpowiednimi* przepisami Wspólnoty dotyczącymi niektórych kategorii produktów lub zakazu, *ograniczenia stosowania* lub etykietowania niektórych niebezpiecznych substancji i preparatów" [16]. Zwracam uwagę na fakt, że zastosowanie wyrażenia przysłówkowego „w każdym przypadku" od razu skłania do myślenia, że obowiązek taki został pomyślany jako systematyczny.

38. Moim zdaniem oczywiste jest, że kumulatywne stosowanie przepisów odnoszących się do ograniczeń w stosowaniu substancji i preparatów niebezpiecznych może być zrozumiałe tylko w przypadku, gdy normatywny cel tych przepisów jest różny, a tak jest w tym przypadku.

39. Stwierdzam, że norma ustanowiona dyrektywą 91/338 dotyczy innej wartości odniesienia niż wartość przyjęta przez prawodawcę wspólnotowego w dyrektywie 88/378.

40. Jak to już wcześniej wskazano, dyrektywa 91/338 ogranicza sprzedaż wyrobów barwionych kadmem do wyrobów zgodnych z normą odnoszącą się do maksymalnej *ilości* kadmu, którą może zawierać wyrób (0,01% masy materiału plastycznego). Norma ta jest zwana również „normą wagową".

41. Co się tyczy dyrektywy 88/378 przypominam, że tytuł II pkt 3 ppkt 2 akapit pierwszy jej załącznika II określa maksymalną normę przyswajalności kadmu (0,6 µg) w celu ochrony użytkownika zabawek przed niebezpieczeństwami związanymi z właściwościami chemicznymi wyrobu. Jak to już wskazano, norma ta, zwana również „normą ssania" lub „normą wysysania", umożliwia jedynie obliczenie zdolności substancji, w tym przypadku kadmu, do wydzielania się i wchłaniania przez organizm i w żaden sposób nie pozwala na obliczenie zawartości kadmu w wyrobie.

42. Należy zatem stwierdzić, że normy ustanowione w dyrektywach 91/338 i 88/378 dotyczą różnych wartości odniesienia (odpowiednio ilości i przyswajalności) dostosowanych do celów, jakie przyświecały prawodawcy wspólnotowemu. Tradycyjnie normy te mogą być stosowane kumulatywnie.

43. W tej kwestii Komisja Wspólnot Europejskich uznała w swoich wytycznych nr 3 do stosowania dyrektywy 88/378/EWG w sprawie bezpieczeństwa zabawek, że wspomniane normy powinny być stosowane kumulatywnie [17]. Zgodnie z tymi wytycznymi dyrektywa ta „wymaga, aby we wszystkich przypadkach zabawki były zgodne z odpowiednim wspólnotowymi przepisami

16 — Podkreślenie własne.

17 — Zobacz stronę internetową http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/toys/documents/gd003_fr.pdf.

chemicznymi (załącznik II.II.3). W związku z tym zabawki, oprócz przestrzegania granicy przyswajalności kadmu 0,6 µg na dzień ustanowionej dyrektywą 88/378/EWG, muszą podlegać dodatkowym ograniczeniom, jakie nakłada dyrektywa 91/338/EWG w zakresie, w jakim zabawki te są wytwarzane z zastosowaniem substancji i preparatów objętych zakresem normowania dyrektywy 91/338/EWG (głównie tworzyw sztucznych)".

44. W związku z tym uważam, że system przepisów prawa wspólnotowego — odnoszących się z jednej strony do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu substancji i preparatów niebezpiecznych, a z drugiej do bezpieczeństwa zabawek — przemawia za kumulatywnym stosowaniem norm ustanowionych dyrektywą 91/338 w odniesieniu do maksymalnej przyswajalności kadmu w wyrobach i norm ustanowionych dyrektywą 88/378 w odniesieniu do maksymalnej przyswajalności kadmu w zabawkach.

C — Cele dyrektywy 91/338 i dyrektywy 88/378

45. Moim zdaniem cele dyrektywy 91/338 — nie przeciwstawiając się takiej interpretacji — wymagają, aby ustanowiony w niej zakaz sprzedaży wyrobów o zawartości kadmu przekraczającej 0,01% masy materiału plastycznego był stosowany w odniesieniu do zabawek objętych zakresem normowania dyrektywy 88/378.

46. Przypominam, że cel dyrektywy 91/338 jest dwojakiego rodzaju. Z jednej strony, zgodnie z jej motywami pierwszym i piątym, jest nim harmonizacja przepisów krajowych odnoszących się do wprowadzania do obrotu i stosowania produktów zawierających kadm, z drugiej strony, zgodnie z jej motywem drugim — ochrona środowiska przed szkodliwymi skutkami rozproszenia kadmu w ekosystemie oraz, w dalszej perspektywie, ochrona zdrowia i życia ludzkiego [18].

47. To właśnie w świetle tego dwojakiego celu należy określić zakres normowania art. 1 zdanie drugie dyrektywy 91/338.

48. Po pierwsze, uważam, że prosta, dosłowna interpretacja spornego przepisu z pewnością doprowadziłaby do pozbawienia tej dyrektywy skuteczności całkowicie lub w znacznym zakresie, w szczególności w odniesieniu do jej celu, jakim jest harmonizacja.

18 — W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z pierwszym, drugim i trzecim motywem dyrektywa 76/769 została przyjęta w celu zapewnienia „ochrony społeczeństwa", „przyczynienia się do ochrony środowiska naturalnego przed wszelkimi substancjami i preparatami charakteryzującymi się ekotoksycznością lub mogącymi zanieczyścić środowisko naturalne", jak również „przywrócenia, zachowania i poprawy jakości życia ludzi".

49. Skoro celem dyrektywy 91/338 jest harmonizacja przepisów odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowania wyrobów zawierających kadm, oczywiste jest moim zdaniem, że cel ten byłby poważnie zagrożony, gdyby normy w niej ustanowione nie miały zastosowania do wyrobów zawierających kadm objętych zakresem normowania jakichkolwiek innych wcześniejszych przepisów prawa wspólnotowego niezależnie od ich treści normatywnej lub celu.

50. Tytułem przykładu można wskazać, że stosowanie norm zawartych w dyrektywie 91/338, ustanowionych w celu ograniczenia we wprowadzaniu do obrotu wyrobów zawierających wysoką ilość kadmu, nie będzie wyłączone ze względu na istnienie wcześniejszych przepisów prawa wspólnotowego regulujących np. etykietowanie produktów lub, w takim przypadku jak ten będący przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, ograniczających przyswajalność kadmu w zabawkach. Na pewno taka interpretacja jest niewłaściwa i sprzeczna z celem prawodawcy wspólnotowego, jakim jest harmonizacja.

51. Po drugie, wydaje się, że wykluczenie stosowania dyrektywy 91/338 ze względu na fakt, iż w danym przypadku znajduje zastosowanie dyrektywa 88/378 byłoby sprzeczne z celami dyrektywy 91/338 związanymi z ochroną środowiska naturalnego.

52. Cele dyrektywy 91/338 tylko częściowo pokrywają się z celami dyrektywy 88/378. Podczas gdy celem tej ostatniej jest ochrona zdrowia i bezpieczeństwo użytkowników zabawek, dyrektywa 91/338 mieści się przede wszystkim w ramach programu wspólnotowego działania na rzecz zwalczania zanieczyszczenia środowiska kadmem. Dopiero w dalszej perspektywie celem tej dyrektywy jest ochrona zdrowia ludzkiego.

53. W związku z tym wyłączenie zabawek, które mogą ostatecznie stanowić odpady niebezpieczne dla środowiska naturalnego, z zakresu stosowania dyrektywy 91/338, byłoby sprzeczne z celami wspólnotowego prawodawcy.

54. Zabawki będące przedmiotem sporu w postępowaniu przez sądem krajowym, chociaż są zgodne z wymogami bezpieczeństwa ustanowionymi dyrektywą 88/378, zawierają jednak kadm w ilości przekraczającej poziom dopuszczony dyrektywą 91/338. Niezastosowanie tej ostatniej dyrektywy stwarzałoby niebezpieczeństwo doprowadzenia do sytuacji, w której sprzedaż zabawki o wysokiej zawartości kadmu stałaby się dozwolona, jeśli zabawka ta nie wydzielałaby kadmu w ilości przekraczającej poziom ustanowiony dyrektywą 88/378. Taki wyrób, chociaż zgodny z regułami bezpieczeństwa zabawek, nie byłby zgodny z celami dyrektywy 91/338 i wymogami ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego przewidzianymi w art. 2 WE i art. 174 ust. 1 WE [19].

19 — Artykuł 174 ust. 1 WE stanowi, że polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego musi przyczyniać się nie tylko do „zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego" ale również do ochrony zdrowia ludzkiego.

55. Dyrektywa 91/338 stanowi zatem niezbędne uzupełnienie stosowania dyrektywy 88/378. Jako dowód należy przypomnieć, że w dyrektywie 88/378 prawodawca wspólnotowy wymaga przestrzegania, oprócz norm dotyczących przyswajalności kadmu ustanowionych przez tę dyrektywę, dodatkowych ograniczeń określonych w prawodawstwie wspólnotowym odnoszącym się do ograniczeń w stosowaniu substancji i preparatów niebezpiecznych, którego dyrektywa 91/338 stanowi część.

56. W związku z tym uważam, że zabawki powinny podlegać nie tylko wymogom dyrektywy 88/378 w sprawie bezpieczeństwa zabawek, ale również dodatkowym ograniczeniom ustanowionym dyrektywą 91/338 w sprawie ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu substancji i preparatów niebezpiecznych. Jedynie kumulatywne stosowanie tych dyrektyw pozwala, moim zdaniem, na spełnienie wymogów związanych z ochroną zdrowia publicznego i środowiska naturalnego wspomnianych w preambule obu tych dyrektyw i sformułowanych w traktacie WE.

57. W konsekwencji jestem zdania, że cele dyrektywy 91/338 nakazują, aby zakaz sprzedaży wyrobów o zawartości kadmu przekraczającej 0,01% masy materiału plastycznego znalazł zastosowanie w stosunku do zabawek objętych zakresem normowania dyrektywy 88/378.

58. W świetle powyższego uważam zatem, że art. 1 zdanie drugie dyrektywy 91/338 należy interpretować w ten sposób, że przepisy tej dyrektywy nie mają zastosowania w stosunku do wyrobów zawierających kadm, już objętych innymi przepisami wspólnotowymi *mającymi podobny przedmiot normatywny*, np. uzależniającymi wprowadzenie do obrotu danego wyrobu od spełnienia normy odnoszącej się do maksymalnej zawartości kadmu [20].

59. Mając na uwadze całość rozważań, zwracam się zatem do Trybunału z propozycją, aby na pytanie postawione przez Hoge Raad der Nederlanden odpowiedział, że art. 1 zdanie drugie dyrektywy 91/338 nie sprzeciwia się temu, aby wprowadzony tą dyrektywą zakaz sprzedaży wyrobów o zawartości kadmu przekraczającej 0,01% masy materiału plastycznego miał zastosowanie w stosunku do wyrobów takich jak zabawki objęte zakresem dyrektywy 88/378.

20 — Zobacz tytułem przykładu załącznik I pkt 1 dyrektywy Rady 91/157/EWG z dnia 18 marca 1991 r. w sprawie baterii i akumulatorów zawierających niektóre substancje niebezpieczne (Dz.U. L 78, str. 38), który zakazuje wprowadzania na rynek baterii i akumulatorów zawierających więcej niż 0,025% wagowo kadmu, i art. 4 lit. a) tiret drugie dyrektywy Rady 88/388/EWG z dnia 22 czerwca 1988 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do środków aromatyzujących przeznaczonych do użytku w środkach spożywczych i materiałów źródłowych służących do ich produkcji (Dz.U. L 184, str. 61), który zakazuje sprzedaży i stosowania środków aromatyzujących zawierających więcej niż 1 mg/kg kadmu.

V — Wnioski

60. Mając na względzie całość powyższych rozważań, zwracam się do Trybunału z propozycją, aby na pytanie postawione przez Hoge Raad der Nederlanden odpowiedział w następujący sposób:

„Artykuł 1 zdanie drugie dyrektywy Rady 91/338/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. zmieniającej po raz dziesiąty dyrektywę 76/769/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych, należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on temu, by nałożony tą dyrektywą zakaz sprzedaży wyrobów o zawartości kadmu przekraczającej 0,01% masy materiału plastycznego miał zastosowanie w stosunku do zabawek objętych zakresem normowania dyrektywy Rady 88/378/EWG z dnia 3 maja 1988 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich dotyczących bezpieczeństwa zabawek".