Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Achte Kammer)

14. Mai 2014*

„Rechtsangleichung — Richtlinie 2009/48/EG — Sicherheit von Spielzeug — Grenzwerte für Nitrosamine, nitrosierbare Stoffe, Blei, Barium, Arsen, Antimon und Quecksilber in Spielzeug — Beschluss der Kommission, die Beibehaltung abweichender einzelstaatlicher Bestimmungen nicht vollständig zu billigen — Befristete Billigung — Nachweis eines höheren Schutzniveaus für die menschliche Gesundheit durch die einzelstaatlichen Bestimmungen“

In der Rechtssache T-198/12

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch T. Henze und A. Wiedmann als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch M. Patakia und G. Wilms als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen teilweiser Nichtigerklärung des Beschlusses 2012/160/EU der Kommission vom 1. März 2012 zu den von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen zur Beibehaltung der Grenzwerte für Blei, Barium, Arsen, Antimon, Quecksilber sowie für Nitrosamine und nitrosierbare Stoffe in Spielzeug nach Anwendungsbeginn der Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug (ABl. L 80, S. 19)

erlässt

DAS GERICHT (Achte Kammer)

unter Mitwirkung der Richterin M. E. Martins Ribeiro (Berichterstatterin) in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten sowie der Richter A. Popescu und G. Berardis,

Kanzler: K. Andová, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 19. September 2013

folgendes

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Urteil

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

1 Art. 114 AEUV bestimmt:

„(1) Soweit in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist, gilt für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 26 die nachstehende Regelung. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.

(2) Absatz 1 gilt nicht für die Bestimmungen über die Steuern, die Bestimmungen über die Freizügigkeit und die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer.

(3) Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen. Im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse streben das Europäische Parlament und der Rat dieses Ziel ebenfalls an.

(4) Hält es ein Mitgliedstaat nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch das Europäische Parlament und den Rat beziehungsweise durch den Rat oder die Kommission für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Beibehaltung der Kommission mit.

(5) Unbeschadet des Absatzes 4 teilt ferner ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch das Europäische Parlament und den Rat beziehungsweise durch den Rat oder die Kommission für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mit.

(6) Die Kommission beschließt binnen sechs Monaten nach den Mitteilungen nach den Absätzen 4 und 5, die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen zu billigen oder abzulehnen, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern.

Erlässt die Kommission innerhalb dieses Zeitraums keinen Beschluss, so gelten die in den Absätzen 4 und 5 genannten einzelstaatlichen Bestimmungen als gebilligt.

Die Kommission kann, sofern dies aufgrund des schwierigen Sachverhalts gerechtfertigt ist und keine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht, dem betreffenden Mitgliedstaat mitteilen, dass der in diesem Absatz genannte Zeitraum gegebenenfalls um einen weiteren Zeitraum von bis zu sechs Monaten verlängert wird.

(7) Wird es einem Mitgliedstaat nach Absatz 6 gestattet, von der Harmonisierungsmaßnahme abweichende einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen, so prüft die Kommission unverzüglich, ob sie eine Anpassung dieser Maßnahme vorschlägt.

(8) Wirft ein Mitgliedstaat in einem Bereich, der zuvor bereits Gegenstand von Harmonisierungsmaßnahmen war, ein spezielles Gesundheitsproblem auf, so teilt er dies der Kommission mit, die dann umgehend prüft, ob sie dem Rat entsprechende Maßnahmen vorschlägt.

(9) In Abweichung von dem Verfahren der Artikel 258 und 259 kann die Kommission oder ein Mitgliedstaat den Gerichtshof der Europäischen Union unmittelbar anrufen, wenn die Kommission oder der Staat der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat die in diesem Artikel vorgesehenen Befugnisse missbraucht.

(10) Die vorgenannten Harmonisierungsmaßnahmen sind in geeigneten Fällen mit einer Schutzklausel verbunden, welche die Mitgliedstaaten ermächtigt, aus einem oder mehreren der in Artikel 36 genannten nicht wirtschaftlichen Gründe vorläufige Maßnahmen zu treffen, die einem Kontrollverfahren der Union unterliegen.“

2 Am 3. Mai 1988 erließ der Rat der Europäischen Gemeinschaften die Richtlinie 88/378/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Sicherheit von Spielzeug (ABl. L 187, S. 1).

3 In Anhang II („Wesentliche Sicherheitsanforderungen für Spielzeuge“) der Richtlinie 88/378 hieß es:

„II. Besondere Risiken

…

3. Chemische Merkmale

1. Spielzeug ist so zu gestalten und herzustellen, dass es bei Verwendung oder Gebrauch gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie gesundheitlich unbedenklich ist bzw. keine Körperschäden verursachen kann, wenn es verschluckt oder eingeatmet wird oder mit der Haut, den Schleimhäuten und den Augen in Berührung kommt.

Auf jeden Fall muss es den einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft für bestimmte Gruppen von Erzeugnissen bzw. über das Verbot, die beschränkte Verwendung oder die Kennzeichnung bestimmter gefährlicher Stoffe und Zubereitungen genügen.

2. Insbesondere dürfen im Hinblick auf den Schutz der Gesundheit der Kinder als Zielgröße täglich höchstens folgende Mengen der nachstehend aufgeführten Stoffe infolge des Umgangs mit Spielzeug biologisch verfügbar sein:

0,2 µg Antimon,

0,1 µg Arsen,

25,0 µg Barium,

…

0,7 µg Blei,

0,5 µg Merkur,

…

oder andere Werte, welche für diese oder andere Stoffe in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nach wissenschaftlichen Erkenntnissen festgesetzt werden können.

Unter Bio-Verfügbarkeit dieser Stoffe ist das lösliche Extrakt zu verstehen, das von toxikologischer Bedeutung ist.

…“

4 Die in der Richtlinie 88/378 festgelegten Bioverfügbarkeitsgrenzwerte beschreiben die maximal zulässige Menge eines chemischen Stoffes, die infolge des Umgangs mit Spielzeug im menschlichen Körper aufgenommen werden und für biologische Prozesse zur Verfügung stehen darf. Sie sind in Mikrogramm des jeweiligen Schadstoffs pro Tag (µg/d) angegeben und differenzieren nicht nach der Konsistenz des Spielzeugmaterials.

5 Das Europäische Komitee für Normung (CEN) erarbeitete auf der Grundlage eines Mandats der Europäischen Kommission die sodann am 13. Dezember 1994 erlassene Europäische harmonisierte Norm EN 71-3 „Sicherheit von Spielzeug“ (im Folgenden: Norm EN 71-3), um insbesondere Spielzeugherstellern den Nachweis der Übereinstimmung mit den Vorgaben der Richtlinie 88/378 zu erleichtern.

6 Die Norm EN 71-3 leitet aus den in der Richtlinie 88/378 festgelegten Bioverfügbarkeitsgrenzwerten Grenzwerte für die Migration infolge der Aufnahme für Spielzeugmaterialien ab und zeigt ein Verfahren auf, mit dem diese ermittelt werden können. Bei Einhaltung der Werte der Norm EN 71-3 wird eine Übereinstimmung mit den wesentlichen Sicherheitsanforderungen der Richtlinie 88/378 und den darin definierten Bioverfügbarkeitsgrenzwerten vermutet, wie sich dies aus dem dritten Erwägungsgrund und Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 88/378 ergibt.

7 Migrationsgrenzwerte beschreiben die maximal zulässige Menge eines chemischen Stoffes, die von einem Produkt in die Umgebung, z. B. die Haut oder den Magensaft, migrieren, d. h. übergehen, darf. Sie ermöglichen eine Messung am Spielzeug selbst und sind in Milligramm des jeweiligen Schadstoffs pro Kilogramm des jeweiligen Spielzeugmaterials ausgedrückt (mg/kg).

8 Die Norm EN 71-3 legt folgende Migrationsgrenzwerte fest:

Element	Migrationsgrenzwert
Antimon	60 mg/kg
Arsen	25 mg/kg
Barium	1 000 mg/kg
Blei	90 mg/kg
Quecksilber	60 mg/kg

9 2003 begann das Verfahren zur Überarbeitung der Richtlinie 88/378, das am 18. Juni 2009 mit dem Erlass der Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug (ABl. L 170, S. 1) abgeschlossen wurde. Die Bundesrepublik Deutschland sprach sich bei der Abstimmung gegen den Erlass dieses Rechtsakts aus.

10 Der 22. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/48 lautet:

„Die spezifischen für bestimmte Substanzen in der Richtlinie 88/378/EWG festgelegten Grenzwerte sollten ebenfalls aktualisiert werden, um neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen. Grenzwerte für Arsen, Cadmium, Chrom (VI), Blei, Quecksilber und Organozinnverbindungen, die besonders toxisch sind und deshalb in Kindern zugänglichen Spielzeugteilen nicht absichtlich verwendet werden sollten, sollten auf die Hälfte der gemäß den Kriterien des zuständigen wissenschaftlichen Ausschusses als sicher geltenden Werte festgesetzt werden, um sicherzustellen, dass nur Spuren davon vorhanden sind, die mit bewährten Herstellungsverfahren vereinbar sind."

11 Der 47. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/48 lautet:

„Um den Spielzeugherstellern und den anderen Wirtschaftsakteuren genug Zeit zur Anpassung an die Anforderungen dieser Richtlinie zu geben, ist es erforderlich, einen Übergangszeitraum von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Richtlinie vorzusehen, in dem Spielzeuge, die die Anforderungen der Richtlinie 88/378/EWG erfüllen, in Verkehr gebracht werden dürfen. Für chemische Anforderungen sollte ein Übergangszeitraum von vier Jahren vorgesehen werden, damit die zur Erfüllung dieser Anforderungen erforderlichen harmonisierten Normen entwickelt werden können."

12 Die Richtlinie 2009/48 enthält genaue Migrationsgrenzwerte für verschiedene Stoffe wie Blei, Arsen, Quecksilber, Barium und Antimon, die den Empfehlungen des Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM, niederländisches Institut für Volksgesundheit und Umwelt) aus einem im Jahr 2008 vorgelegten Bericht mit dem Titel „Chemikalien in Spielzeug – eine allgemeine Methodik für die Bewertung der chemischen Sicherheit von Spielzeug mit besonderer Berücksichtigung chemischer Elemente" folgen. Es gibt drei Arten von Spielzeugmaterialien, für die jeweils ein anderer Migrationsgrenzwert gilt, nämlich trockene, brüchige, staubförmige oder geschmeidige Materialien, flüssige oder haftende Materialien und abgeschabte Materialien.

13 In Anhang II („Besondere Sicherheitsanforderungen") der Richtlinie 2009/48 heißt es:

„III. Chemische Eigenschaften

…

13. Unbeschadet der Nummern 3, 4 und 5 dürfen die folgenden Migrationsgrenzwerte von Spielzeug oder Spielzeugbestandteilen nicht überschritten werden:

Element	mg/kg in trockenen, brüchigen, staubförmigen oder geschmeidigen Spielzeugmaterialien	mg/kg in flüssigen oder haftenden Spielzeugmaterialien	mg/kg in abgeschabten Spielzeugmaterialien
…	…	…	…
Antimon	45	11,3	560
Arsen	3,8	0,9	47
Barium	4 500	1 125	56 000
…	…	…	…
Blei	13,5	3,4	160
…	…	…	…
Quecksilber	7,5	1,9	94

…	…	…	…

…“

14 Art. 53 der Richtlinie 2009/48 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten dürfen nicht das Bereitstellen von Spielzeug behindern, das der Richtlinie 88/378/EWG entspricht und das vor dem 20. Juli 2011 in Verkehr gebracht wurde.

(2) Zusätzlich zu den in Absatz 1 festgelegten Bestimmungen dürfen die Mitgliedstaaten nicht das Bereitstellen von Spielzeug behindern, das mit Ausnahme der Anforderungen in Anhang II Teil III sämtliche Anforderungen dieser Richtlinie erfüllt, sofern dieses Spielzeug die Anforderungen in Anhang II Teil [II] 3 der Richtlinie 88/378/EWG erfüllt und vor dem 20. Juli 2013 in Verkehr gebracht wurde.“

15 Art. 54 („Umsetzung“) der Richtlinie 2009/48 sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens bis zum 20. Januar 2011 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Sie wenden diese Vorschriften ab dem 20. Juli 2011 an.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.“

16 Art. 55 („Aufhebung“) der Richtlinie 2009/48 lautet:

„Die Richtlinie 88/378/EWG wird mit Ausnahme von Artikel 2 Absatz 1 und Anhang II Teil [II] 3 mit Wirkung vom 20. Juli 2011 aufgehoben. Artikel 2 Absatz 1 und Anhang II Teil [II] 3 werden mit Wirkung vom 20. Juli 2013 aufgehoben.

Bezugnahmen auf die aufgehobene Richtlinie gelten als Bezugnahmen auf diese Richtlinie.“

Nationales Recht

17 Die Bundesrepublik Deutschland setzte die Richtlinie 88/378 mit der Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug vom 21. Dezember 1989 (BGBl. 1989 I S. 2541), zuletzt geändert durch Art. 6 Abs. 2 der Verordnung zur Umsetzung der EG-Richtlinien 2002/44/EG und 2003/10/EG zum Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen durch Lärm und Vibrationen vom 6. März 2007 (BGBl. 2007 I S. 261), in nationales Recht um. Die in § 2 der Verordnung festgelegten Grenzwerte für Blei, Arsen, Quecksilber, Barium und Antimon entsprechen denen der Richtlinie 88/378.

18 Am 20. Juli 2011 trat die Zweite Verordnung zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug – 2. GPSGV) (BGBl. 2011 I S. 1350 ff. und 1470, im Folgenden: 2. GPSGV 2011) in Kraft, deren § 10 („Wesentliche Sicherheitsanforderungen“) Abs. 3 die Bioverfügbarkeitsgrenzwerte für Blei, Antimon, Arsen, Barium und Quecksilber des Anhangs II der Richtlinie 88/378 übernimmt.

Vorgeschichte des Rechtsstreits

19 Mit Schreiben vom 18. Januar 2011 beantragte die Bundesrepublik Deutschland bei der Kommission gemäß Art. 114 Abs. 4 AEUV, die deutschen Bestimmungen für die Freisetzung der fünf Elemente Blei, Arsen, Quecksilber, Barium und Antimon sowie von Nitrosaminen und nitrosierbaren Stoffen aus Spielzeugmaterialien über den Anwendungsbeginn der Vorschriften des Anhangs II Teil III der Richtlinie 2009/48 am 20. Juli 2013 hinaus beibehalten zu dürfen.

20 Mit Schreiben vom 2. März 2011 übermittelte die Bundesrepublik Deutschland eine ausführliche Antragsbegründung, der als Anlage gesundheitliche Bewertungen des Bundesinstituts für Risikobewertung (im Folgenden: BfR) beigefügt waren, von denen die eine Antimon, Arsen, Blei, Barium und Quecksilber betraf und die andere Nitrosamine und nitrosierbare Stoffe.

21 Mit Beschluss vom 4. August 2011 unterrichtete die Kommission die Bundesrepublik Deutschland darüber, dass nach Art. 114 Abs. 6 Unterabs. 3 AEUV der in Unterabs. 1 angegebene Zeitraum von sechs Monaten für die Billigung oder Ablehnung der am 2. März 2011 mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen für die fünf Elemente Blei, Arsen, Quecksilber, Barium und Antimon sowie für Nitrosamine und nitrosierbare Stoffe bis zum 5. März 2012 verlängert werde.

22 In ihrem Beschluss 2012/160/EU vom 1. März 2012 zu den von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen zur Beibehaltung der Grenzwerte für Blei, Barium, Arsen, Antimon, Quecksilber sowie für Nitrosamine und nitrosierbare Stoffe in Spielzeug nach Anwendungsbeginn der Richtlinie 2009/48 (ABl. L 80, S. 19, im Folgenden: angefochtener Beschluss), der am 2. März 2012 zuging, entschied die Kommission:

„Artikel 1

Die gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV mitgeteilten deutschen Maßnahmen in Bezug auf Antimon, Arsen und Quecksilber werden nicht gebilligt.

Die gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV mitgeteilten deutschen Maßnahmen in Bezug auf Blei werden bis zu dem Tag gebilligt, an dem EU-Vorschriften mit neuen Grenzwerten für Blei in Spielzeug in Kraft treten, jedoch nicht länger als bis zum 21. Juli 2013.

Die gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV mitgeteilten deutschen Maßnahmen in Bezug auf Barium werden bis zu dem Tag gebilligt, an dem EU-Vorschriften mit neuen Grenzwerten für Barium in Spielzeug in Kraft treten, jedoch nicht länger als bis zum 21. Juli 2013.

Die gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV mitgeteilten deutschen Maßnahmen in Bezug auf Nitrosamine und nitrosierbare Stoffe werden gebilligt."

Verfahren und Anträge der Verfahrensbeteiligten

23 Mit Klageschrift, die am 14. Mai 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Bundesrepublik Deutschland die vorliegende Klage erhoben.

24 Die Bundesrepublik Deutschland beantragt,

— den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären, soweit darin die zur Beibehaltung mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen mit Grenzwerten für die Elemente Antimon, Arsen und Quecksilber nicht gebilligt werden und die zur Beibehaltung mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen mit Grenzwerten für die Elemente Blei und Barium lediglich bis zum 21. Juli 2013 befristet gebilligt werden;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

25 Die Kommission beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Bundesrepublik Deutschland die Kosten aufzuerlegen.

26 Mit am 27. August 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingereichtem Schriftsatz hat das Königreich Dänemark beantragt, in der vorliegenden Rechtssache als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Klägerin zugelassen zu werden. Der Präsident der Achten Kammer hat diesem Antrag mit Beschluss vom 27. September 2012 stattgegeben.

27 Mit am 13. November 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingereichtem Schriftsatz hat das Königreich Dänemark das Gericht über die Rücknahme seines Streitbeitritts unterrichtet. Durch Beschluss des Präsidenten der Achten Kammer vom 14. Dezember 2012 wurde das Königreich Dänemark als Streithelferin in der vorliegenden Rechtssache gelöscht.

28 Mit Schriftsatz vom 13. Februar 2013 hat die Bundesrepublik Deutschland im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes beantragt,

— die Beibehaltung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen mit Grenzwerten für Blei, Barium, Arsen, Antimon und Quecksilber bis zur Entscheidung des Gerichts zur Hauptsache vorläufig zu billigen;

— hilfsweise, der Kommission aufzugeben, die Beibehaltung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen mit Grenzwerten für Blei, Barium, Arsen, Antimon und Quecksilber bis zur Entscheidung des Gerichts zur Hauptsache vorläufig zu billigen.

29 Der Präsident des Gerichts hat mit Beschluss vom 15. Mai 2013 der Kommission im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes aufgegeben, die Beibehaltung der von der Bundesrepublik Deutschland mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen mit Grenzwerten für Antimon, Arsen, Barium, Blei und Quecksilber in Spielzeug bis zur Entscheidung des Gerichts zur Hauptsache zu billigen.

30 Das Gericht (Achte Kammer) hat auf Bericht der Berichterstatterin beschlossen, die mündliche Verhandlung in der vorliegenden Rechtssache zu eröffnen, und im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 64 seiner Verfahrensordnung den Parteien schriftlich Fragen gestellt. Diese haben innerhalb der gesetzten Frist geantwortet.

31 Die Parteien haben in der Sitzung vom 19. September 2013 mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet.

Rechtliche Würdigung

Zum in der mündlichen Verhandlung gestellten Antrag der Bundesrepublik Deutschland, die Hauptsache teilweise für erledigt zu erklären

32 In der mündlichen Verhandlung hat die Bundesrepublik Deutschland darauf hingewiesen, dass die Kommission nach Erhebung der vorliegenden Klage die Verordnung (EU) Nr. 681/2013 vom 17. Juli 2013 zur Änderung von Teil III des Anhangs II der Richtlinie 2009/48 (ABl. L 195, S. 16) erlassen habe, mit der die in diesem Anhang festgelegten Migrationsgrenzwerte für Barium geändert worden

seien, und beantragt, die Hauptsache für erledigt zu erklären, soweit die Klage auf die Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses hinsichtlich Barium gerichtet ist, und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

33 Es ist festzustellen, dass durch den Erlass der Verordnung Nr. 681/2013 die Klage insoweit gegenstandslos geworden ist, als sie auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses in Bezug auf Barium gerichtet ist.

34 Daher wird sich die Prüfung des Antrags, die Befristung der Billigung in Bezug auf Blei und Barium bis zum 21. Juli 2013 wegen Rechtswidrigkeit für nichtig zu erklären, nur auf die Billigung in Bezug auf Blei erstrecken, so dass sich der Rechtsstreit hinsichtlich des Antrags auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses in Bezug auf Barium erledigt hat.

Zu den Anträgen auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses

35 Die Klage der Bundesrepublik Deutschland ist auf die teilweise Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses gerichtet, soweit darin die zur Beibehaltung mitgeteilten einzelstaatlichen Maßnahmen mit Grenzwerten für Blei lediglich bis zum 21. Juli 2013 befristet gebilligt werden und die zur Beibehaltung mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen mit Grenzwerten für Antimon, Arsen und Quecksilber nicht gebilligt werden.

Zur Rechtswidrigkeit der Befristung der Bewilligung in Bezug auf Blei

– Zur Zulässigkeit

36 Nach Ansicht der Kommission ist die Anfechtung der befristeten Billigung in Bezug auf Blei mangels Rechtsschutzinteresses der Bundesrepublik Deutschland unzulässig.

37 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Art. 263 AEUV deutlich zwischen dem Klagerecht der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten einerseits sowie dem natürlicher und juristischer Personen andererseits unterscheidet. Abs. 2 dieses Artikels räumt u. a. den Mitgliedstaaten die Befugnis ein, die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen der Kommission durch eine Nichtigkeitsklage anzufechten, ohne dass die Ausübung dieses Rechts davon abhängt, dass ein Rechtsschutzinteresse dargetan wird (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 23. Februar 1988, Vereinigtes Königreich/Rat, 131/86, Slg. 1988, 905, Rn. 6; Beschluss des Gerichtshofs vom 27. November 2001, Portugal/Kommission, C-208/99, Slg. 2001, I-9183, Rn. 22 bis 24; Urteil des Gerichts vom 13. September 2010, Griechenland/Kommission, T-415/05, T-416/05 und T-423/05, Slg. 2010, II-4749, Rn. 57).

38 Daher ist festzustellen, dass der Antrag der Bundesrepublik Deutschland auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses, soweit darin die zur Beibehaltung mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen mit Grenzwerten für Blei lediglich bis längstens 21. Juli 2013 befristet gebilligt werden, in vollem Umfang zulässig ist.

– Zur Begründetheit

39 Die Bundesrepublik Deutschland macht im Wesentlichen drei Nichtigkeitsgründe geltend, erstens einen Verstoß gegen die Begründungspflicht, zweitens einen Verstoß gegen Art. 114 AEUV und drittens einen Ermessensmissbrauch.

40 Zunächst ist der Klagegrund eines Verstoßes gegen die Begründungspflicht zu prüfen.

41 Die Bundesrepublik Deutschland trägt vor, die Kommission habe die Befristung der Billigung der einzelstaatlichen Bestimmungen für Blei rechtlich nicht hinreichend begründet. Die „Vorgehensweise“ der Kommission weise einen logischen Widerspruch auf, wodurch sich diese hätte veranlasst sehen müssen, die Befristung besonders ausführlich zu begründen.

42 Die Erwägungsgründe 53 bis 55 des angefochtenen Beschlusses, die sich auf Blei beziehen, lauten:

„Standpunkt der Regierung der Bundesrepublik Deutschland

(53) Die deutschen Behörden beziehen sich auf die [Studie der EFSA (Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit) von] 2010 mit einer umfassenden Bewertung von Blei. Nach Auffassung der EFSA gibt es keine wissenschaftlich begründete Schwellendosis für die schädlichen Wirkungen von Blei auf die menschliche Gesundheit. Daher ist Deutschland der Ansicht, dass die Migrationsgrenzwerte für Blei in der Richtlinie nicht mehr wissenschaftlich begründet sind und beantragt die Beibehaltung der einzelstaatlichen Maßnahmen.

Evaluierung des Standpunkts der Regierung der Bundesrepublik Deutschland

(54) Die Kommission erkennt an, dass die Migrationsgrenzwerte der Richtlinie kein angemessenes Schutzniveau für Kinder mehr bieten. Die zur Berechnung der Grenzwerte verwendete duldbare tägliche Aufnahmemenge wurde von der EFSA und dem JECFA [Gemeinsamen FAO/WHO-Sachverständigenausschuss für Lebensmittelzusatzstoffe] im Jahr 2010 nach der Überarbeitung der Rechtsvorschriften zur Sicherheit von Spielzeug in Frage gestellt. Daraufhin hat die Kommission die Überarbeitung der genannten Grenzwerte bereits in Angriff genommen.

(55) Angesichts dieser Überlegungen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die von Deutschland mitgeteilten Maßnahmen in Bezug auf Blei als durch wichtige Erfordernisse in Bezug auf den Schutz der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt anzusehen sind.“

43 Im 91. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, der sich in dem mit „Keine Behinderung des Funktionierens des Binnenmarkts“ überschriebenen Abschnitt befindet, heißt es:

„In Bezug auf Blei … merkt die Kommission an, dass Hersteller, wenn sie die Vorschriften der Richtlinie anwenden, Spielzeug in allen Mitgliedstaaten außer Deutschland vertreiben können. Es ist nicht wahrscheinlich, dass Hersteller zwei verschiedene Sorten von Spielzeugen entwickeln werden, sondern dass sie sich an die Ausnahmebestimmungen halten werden, um über Spielzeuge zu verfügen, die in allen Mitgliedstaaten vertrieben werden können. Die Kommission merkt des Weiteren an, dass die deutschen Grenzwerte für Blei … gemäß der Richtlinie 88/378/EWG seit 1990 in der EU anwendbar sind und folglich von den Herstellern technisch erreicht werden können. Diese Vermutung wurde von Spielzeugherstellern bestätigt, als sie ihre Haltung gegenüber den deutschen Maßnahmen zum Ausdruck brachten. Die Kommission hat daher Gründe anzunehmen, dass die Auswirkung auf das Funktionieren des Binnenmarktes in Bezug auf das Ziel des Schutzes der Gesundheit von Kindern verhältnismäßig ist.“

44 Der 94. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, der sich in dem mit „Fazit“ überschriebenen Abschnitt befindet, sieht vor:

„Hinsichtlich der von Deutschland mitgeteilten einzelstaatlichen Maßnahmen für Blei … kommt die Kommission zu dem Schluss, dass diese Maßnahmen als durch die Notwendigkeit zum Schutz der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt anzusehen sind und weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen Mitgliedstaaten, noch

ein unverhältnismäßiges Hindernis für das Funktionieren des Binnenmarktes darstellen. Die Kommission hat daher Gründe anzunehmen, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Maßnahmen vorbehaltlich einer Befristung gebilligt werden können."

45 Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Begründungspflicht nach Art. 296 Abs. 2 AEUV um ein wesentliches Formerfordernis handelt, das von der Stichhaltigkeit der Begründung zu unterscheiden ist, die zur materiellen Rechtmäßigkeit des streitigen Rechtsakts gehört (vgl. Urteile des Gerichtshofs vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France, C-367/95 P, Slg. 1998, I-1719, Rn. 67, und vom 22. März 2001, Frankreich/Kommission, C-17/99, Slg. 2001, I-2481, Rn. 35).

46 Nach ständiger Rechtsprechung muss die nach Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Unionsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Anforderungen des Art. 296 Abs. 2 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. Urteil Kommission/Sytraval und Brink's France, oben in Rn. 45 angeführt, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung; Urteil des Gerichts vom 4. Juli 2006, Hoek Loos/Kommission, T-304/02, Slg. 2006, II-1887, Rn. 58).

47 Die Begründung eines Rechtsakts muss folgerichtig sein und darf insbesondere keine inneren Widersprüche aufweisen, die das Verständnis der Gründe, die diesem Rechtsakt zugrunde liegen, erschweren (Urteil des Gerichtshofs vom 29. September 2011, Elf Aquitaine/Kommission, C-521/09 P, Slg. 2011, I-8947, Rn. 151).

48 Ein Widerspruch in der Begründung einer Entscheidung stellt eine Verletzung der Pflicht aus Art. 296 Abs. 2 AEUV dar, die die Gültigkeit der betreffenden Handlung beeinträchtigen kann, sofern nachgewiesen wird, dass der Adressat der Handlung infolge dieses Widerspruchs die wirklichen Gründe der Entscheidung insgesamt oder zum Teil nicht erkennen kann und infolgedessen der verfügende Teil der Entscheidung ganz oder teilweise ohne rechtliche Stütze ist (Urteile des Gerichts vom 24. Januar 1995, Tremblay u. a./Kommission, T-5/93, Slg. 1995, II-185, Rn. 42, vom 30. März 2000, Kish Glass/Kommission, T-65/96, Slg. 2000, II-1885, Rn. 85, und vom 12. September 2013, Deutschland/Kommission, T-347/09, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rn. 101).

49 Aus der Rechtsprechung ergibt sich auch, dass eine Entscheidung der Kommission, die sich in eine ständige Entscheidungspraxis einfügt, summarisch, insbesondere unter Bezugnahme auf diese Praxis, begründet sein kann; geht sie jedoch über die früheren Entscheidungen merklich hinaus, hat die Kommission ihre Erwägungen explizit darzulegen (Urteile des Gerichtshofs vom 26. November 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique u. a./Kommission, 73/74, Slg. 1975, 1491, Rn. 31, und vom 11. Dezember 2008, Kommission/Département du Loiret, C-295/07 P, Slg. 2008, I-9363, Rn. 44).

50 Zudem erweist sich die Kontrolle der Einhaltung der in der Unionsrechtsordnung für Verwaltungsverfahren vorgesehenen Garantien – wie der Verpflichtung der Kommission, ihre Entscheidung hinreichend zu begründen – im Rahmen des Verfahrens nach Art. 114 Abs. 4 AEUV als umso wichtiger, als der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens für dieses Verfahren nicht gilt (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 20. März 2003, Dänemark/Kommission, C-3/00, Slg. 2003, I-2643, Rn. 50, und vom 6. November 2008, Niederlande/Kommission, C-405/07 P, Slg. 2008, I-8301, Rn. 56 und 57).

51 Im vorliegenden Fall enthält der angefochtene Beschluss Vorbemerkungen (Erwägungsgründe 19 bis 24), in denen u. a. die Bedingungen dargestellt werden, unter denen die Grenzwerte für Arsen, Blei, Antimon, Barium und Quecksilber in den Richtlinien 88/378 und 2009/48 festgelegt wurden. Zur Richtlinie 2009/48 führt die Kommission aus, dass nach den Empfehlungen im Bericht des RIVM die Exposition von Kindern gegenüber Chemikalien in Spielzeug einen bestimmten Wert, die „duldbare tägliche Aufnahmemenge“, nicht überschreiten dürfe und der Gesetzgeber, da sich die duldbare tägliche Aufnahmemenge aus wissenschaftlichen Studien ergebe und die Wissenschaft Fortschritte machen könne, die Möglichkeit vorgesehen habe, diese Grenzwerte zu ändern, wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorlägen.

52 Die Kommission hat das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland zur Begründung ihres Antrags auf Ausnahmegenehmigung für jeden einzelnen der betreffenden Stoffe geprüft. Nach Abschluss ihrer Prüfung hat sie dem Antrag der Bundesrepublik Deutschland auf Beibehaltung der einzelstaatlichen Bestimmungen mit Grenzwerten für Blei stattgegeben und ausgeführt, dass sie „durch wichtige Erfordernisse in Bezug auf den Schutz der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt“ seien (Erwägungsgründe 55 und 94 des angefochtenen Beschlusses).

53 Nach den Ausführungen der Kommission ergibt sich dieses Ergebnis aus speziellen Problemen mit der zur Berechnung der Migrationsgrenzwerte für Blei verwendeten duldbaren täglichen Aufnahmemenge, die in einigen wissenschaftlichen Studien in Frage gestellt worden sei (54. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses). So sei die zur Berechnung der Grenzwerte verwendete duldbare tägliche Aufnahmemenge von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und dem FAO/WHO-Sachverständigenausschuss (JECFA) im Jahr 2010 nach der Überarbeitung der Rechtsvorschriften zur Sicherheit von Spielzeug in Frage gestellt worden, woraufhin sie die Überarbeitung der genannten Grenzwerte bereits in Angriff genommen habe.

54 Die Kommission hat im angefochtenen Beschluss ferner festgestellt, dass die von der Bundesrepublik Deutschland mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen für Blei weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen Mitgliedstaaten, noch ein unverhältnismäßiges Hindernis für das Funktionieren des Binnenmarkts darstellten (Erwägungsgründe 83, 86, 91 und 94 des angefochtenen Beschlusses).

55 Erst im Fazit des angefochtenen Beschlusses hat die Kommission angegeben, sie habe Gründe, anzunehmen, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Maßnahmen „vorbehaltlich einer Befristung“ gebilligt werden könnten (94. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses), wie dies in Art. 1 des verfügenden Teils des angefochtenen Beschlusses geschehen ist. So hat die Kommission die Beibehaltung der in den deutschen Rechtsvorschriften vorgesehenen Bestimmungen für Blei in Spielzeug „bis zu dem Tag gebilligt, an dem EU-Vorschriften mit neuen Grenzwerten für Blei in Spielzeug in Kraft treten, jedoch nicht länger als bis zum 21. Juli 2013“.

56 Zunächst ist festzustellen, dass sich das Fristende für die befristete Billigung der mitgeteilten einzelstaatlichen Maßnahmen in Bezug auf Blei danach bestimmt, welches von zwei alternativen Ereignissen früher eintritt: das erste – ungewisse – Ereignis, das im Inkrafttreten von „EU-Vorschriften mit neuen Grenzwerten für Blei in Spielzeug“ besteht, oder das zweite – gewisse – Ereignis, der Tag des 21. Juli 2013. Auch wenn die Kommission in ihren Schriftsätzen ausführt, dass sie die bewilligte Ausnahme deshalb befristet habe, weil sie zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Beschlusses bereits Maßnahmen ergriffen habe, um u. a. die in der Richtlinie 2009/48 festgesetzten Werte für Blei an die Entwicklung der wissenschaftlichen Erkenntnisse anzupassen, ist insoweit festzustellen, dass im Beschluss darauf nicht speziell eingegangen wird.

57 Bezüglich der Befristung der Billigung „bis zu dem Tag …, an dem EU-Vorschriften mit neuen Grenzwerten für Blei in Spielzeug in Kraft treten“, ist davon auszugehen, dass es der Bundesrepublik Deutschland möglich war, anhand einer Gesamtbetrachtung des angefochtenen Beschlusses unter Herstellung eines logischen Zusammenhangs der ausdrücklichen Erwägungsgründe des Beschlusses, in

denen es um eine Überprüfung der Grenzwerte der Richtlinie 2009/48 für Blei geht, mit dem Wortlaut von Art. 1 seines verfügenden Teils, in dem die Billigung bis zum Inkrafttreten von „EU-Vorschriften mit neuen Grenzwerten für Blei in Spielzeug“ befristet wird, die Argumentation der Kommission zu verstehen.

58 Hinsichtlich der Befristung „bis zum 21. Juli 2013“ macht die Bundesrepublik Deutschland hingegen zunächst geltend, die Kommission habe im 54. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses anerkannt, dass der Migrationsgrenzwert der Richtlinie 2009/48 für Blei kein angemessenes Schutzniveau für Kinder mehr biete und die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen durch wichtige Erfordernisse in Bezug auf den Schutz der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt seien, so dass hinsichtlich des „ob“ einer Befristung ein logischer Widerspruch vorliege. Außerdem sei die Befristung als eine Abweichung von der normativen Maßgabe des Art. 114 Abs. 4 und 6 AEUV einzustufen, weshalb die Kommission die mitgeteilte einzelstaatliche Bestimmung billigen müsse, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Bestimmung vorlägen. Ferner sei der Widerspruch noch offenkundiger, wenn man die Ausführungen der Kommission zu den einzelstaatlichen Bestimmungen über Nitrosamine und nitrosierbare Stoffe betrachte, die ohne Befristung gebilligt worden seien. Schließlich komme die Befristung bis zum Ablauf des 21. Juli 2013 aufgrund der Ausgestaltung der Richtlinie 2009/48 im Ergebnis einer Ablehnung gleich.

59 Es ist darauf hinzuweisen, dass der Unionsgesetzgeber zwar vorgesehen hat, dass die Richtlinie 2009/48 bis spätestens 20. Januar 2011 umzusetzen war, die Mitgliedstaaten die einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen jedoch erst ab dem 20. Juli 2011 anwenden sollten (Art. 54 der Richtlinie 2009/48), und dass die Richtlinie 88/378 mit Ausnahme von Art. 2 Abs. 1 und Anhang II Teil II 3 mit Wirkung vom 20. Juli 2011 aufgehoben wurde (Art. 55 der Richtlinie 2009/48).

60 Gerade im Hinblick auf die in der vorstehenden Randnummer angeführte Ausnahme hat die Bundesrepublik Deutschland bei der Kommission beantragt, die Beibehaltung der deutschen Rechtsvorschriften für verschiedene Stoffe in Spielsachen, darunter Blei, „über den Anwendungsbeginn der Bestimmungen von Anhang II Teil III der Richtlinie 2009/48 am 20. Juli 2013 hinaus“ zu billigen, da die in der Richtlinie 88/378 festgelegten und in diese einzelstaatlichen Bestimmungen übernommenen Bioverfügbarkeitsgrenzwerte ohne jede Genehmigung der Kommission bis zu diesem Datum weitergalten.

61 Es steht fest, dass die Kommission die Beibehaltung der einzelstaatlichen Bestimmungen für Blei nur bis zum Inkrafttreten überarbeiteter Migrationsgrenzwerte für diesen Stoff und jedenfalls bis längstens 21. Juli 2013 gebilligt hat.

62 Daher ist anzunehmen, dass die Billigung der Beibehaltung der einzelstaatlichen Bestimmungen für Blei entweder mit dem Inkrafttreten neuer Unionsbestimmungen zur Festlegung der überarbeiteten Migrationsgrenzwerte unwirksam werden sollte, was nur dann sinnvoll gewesen wäre, wenn sie vor dem 21. Juli 2013 in Kraft getreten wären, oder durch Zeitablauf am 21. Juli 2013, was bis auf einen Tag dem Außerkrafttreten des durch Anhang II Teil III der Richtlinie 2009/48 ersetzten Anhangs II Teil II 3 der Richtlinie 88/378 entsprechen sollte.

63 Zur letztgenannten Fallgestaltung hat die Kommission in Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichts ausgeführt:

„Die chemischen Grenzwerte der Richtlinie sind seit dem 20. Juli 2013 0.00 Uhr anwendbar. Bei Erlass der angefochtenen Entscheidung war die Kommission davon ausgegangen, die Anpassung der Grenzwerte für … Blei würde rechtzeitig vor diesem Anwendbarkeitsdatum erfolgen. Sie wollte sich jedoch gleichzeitig nicht dem Vorwurf aussetzen, für diese beiden Stoffe einen Beschluss ohne zeitlichen Anwendungsbereich zu erlassen. Überdies handelte es sich bei beiden Daten um ein Wochenende. Daher gibt der Beschluss der Bundesregierung – symbolisch – einen Tag mehr Zeit für die Anpassung.“

64 Da die Bioverfügbarkeitsgrenzwerte der Richtlinie 88/378 bis zum 20. Juli 2013 weitergelten sollten und die Beibehaltung der einzelstaatlichen Bestimmungen für Blei nur bis längstens 21. Juli 2013 gebilligt worden war – der Unterschied zwischen diesen beiden Daten ist dabei rein symbolischer Natur –, ist der Bundesrepublik Deutschland darin zuzustimmen, dass der angefochtene Beschluss – wie die Kommission im Übrigen in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich eingeräumt hat – in seinem konkreten Ergebnis einer ablehnenden Entscheidung gleichkommt, obwohl die Kommission darin festgestellt hat, dass die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 114 Abs. 4 und 6 AEUV erfüllt seien (Erwägungsgründe 55, 83, 86, 91 und 94 des angefochtenen Beschlusses).

65 Somit weist der angefochtene Beschluss einen inneren Widerspruch auf, der das richtige Verständnis der ihm zugrunde liegenden Gründe erschweren kann.

66 Aufgrund dieses inneren Widerspruchs ist, ohne dass eine Entscheidung über die übrigen Klagegründe der Bundesrepublik Deutschland zur Rechtswidrigkeit der Befristung der Billigung in Bezug auf Blei erforderlich wäre, Art. 1 Abs. 2 des angefochtenen Beschlusses wegen Verstoßes gegen Art. 296 Abs. 2 AEUV für nichtig zu erklären, soweit darin die Billigung der einzelstaatlichen Bestimmungen mit Grenzwerten für Blei bis 21. Juli 2013 befristet wird.

Zur Rechtswidrigkeit der Ablehnung einer Beibehaltung der einzelstaatlichen Bestimmungen in Bezug auf Antimon, Arsen und Quecksilber

– Angefochtener Beschluss

67 Im Rahmen ihrer Prüfung des Antrags der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 114 Abs. 4 AEUV hat die Kommission in den Erwägungsgründen 19 bis 24 des angefochtenen Beschlusses allgemeine Erwägungen zu allen betreffenden Stoffen angestellt, bevor sie den Antrag im Hinblick auf jeden einzelnen dieser Stoffe geprüft hat.

68 Ihre Vorbemerkungen lauten:

„(19)
Die in der Zweiten Verordnung zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug – 2. GPSGV) festgelegten Grenzwerte für Arsen, Blei, Antimon, Barium und Quecksilber entsprechen jenen der Richtlinie 88/378/EWG, die in der EU seit 1990 anwendbar sind. Diese Grenzwerte basierten auf den damaligen wissenschaftlichen Erkenntnissen, nämlich auf Kapitel 3 ‚Chemical properties of toys' der Stellungnahme ‚Report EUR 12964(EN)' des Beratenden wissenschaftlichen Ausschusses für die Prüfung der Toxizität und Ökotoxizität chemischer Verbindungen von 1985. Zur Ermittlung der Grenzwerte wurde die geschätzte Lebensmittelzufuhr eines Erwachsenen zugrunde gelegt. Es wurde davon ausgegangen, dass Kinder mit einem geschätzten Körpergewicht von bis zu 12 kg höchstens 50 % der Zufuhr eines Erwachsenen aufnehmen und dass der Anteil der Freisetzung aus Spielzeug nicht mehr als 10 % betragen sollte.

(20) Mit der 2009 verabschiedeten Richtlinie wurde die Richtlinie 88/378/EWG ersetzt und der für Chemikalien geltende Rechtsrahmen modernisiert, indem die jüngsten zum Zeitpunkt der Überarbeitung vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse berücksichtigt wurden.

(21) Die Berechnung der in der Richtlinie festgehaltenen Grenzwerte für Arsen, Blei, Antimon, Barium und Quecksilber basiert auf Folgendem: Nach den Empfehlungen des niederländischen Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM — Staatliches Institut für Gesundheit und Umwelt) aus einem im Jahr 2008 vorgelegten Bericht mit dem Titel ‚Chemicals in Toys. A general methodology for assessment of chemical safety of toys with a focus on elements' (Chemikalien in Spielzeug – eine allgemeine Methodik für die Bewertung der chemischen Sicherheit von Spielzeug mit besonderer Berücksichtigung chemischer Elemente) darf die

Exposition von Kindern gegenüber Chemikalien in Spielzeug einen bestimmten Wert, die ‚duldbare tägliche Aufnahmemenge', nicht überschreiten. Da Kinder nicht nur über Spielzeug, sondern auch über andere Quellen mit Chemikalien in Kontakt kommen, sollte nur ein prozentualer Anteil der duldbaren täglichen Aufnahmemenge auf Spielzeug entfallen. Der wissenschaftliche Ausschuss für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt (CSTEE) sprach in seinem 2004 vorgelegten Bericht die Empfehlung aus, dass höchstens 10 % der duldbaren täglichen Aufnahmemenge auf Spielzeug entfallen dürfe. Für besonders giftige Stoffe (z. B. Arsen, Blei, Quecksilber) entschied der Gesetzgeber, dass der empfohlene Expositionswert 5 % der duldbaren täglichen Aufnahmemenge nicht überschreiten sollte, damit gewährleistet ist, dass nur Spuren davon vorhanden sind, die mit bewährten Herstellungsverfahren vereinbar sind. Um die Grenzwerte zu erhalten, sollte der Prozentanteil an der duldbaren täglichen Aufnahmemenge mit dem auf 7,5 kg geschätzten Gewicht eines Kindes multipliziert und durch die Menge des aufgenommenen Spielzeugmaterials geteilt werden, die vom RIVM auf 8 mg täglich für abgeschabtes Spielzeugmaterial, 100 mg für brüchiges Spielzeugmaterial und 400 mg für flüssiges oder haftendes Spielzeugmaterial geschätzt wird. Diese Grenzwerte für die Aufnahmemenge wurden vom Wissenschaftlichen Ausschuss ‚Gesundheits- und Umweltrisiken' (SCHER) in seiner am 18. Mai 2010 abgegebenen Stellungnahme mit dem Titel ‚Risks from organic CMR substances in toys' (Risiken durch organische CMR-Stoffe in Spielzeug) gestützt. Da sich die duldbare tägliche Aufnahmemenge aus wissenschaftlichen Studien ergibt und die Wissenschaft Fortschritte machen kann, hat der Gesetzgeber die Möglichkeit vorgesehen, diese Grenzwerte zu ändern, wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen.

(22) In der Richtlinie sind Migrationsgrenzwerte festgelegt, während die einzelstaatlichen Werte, die Deutschland beibehalten will, in Bioverfügbarkeit ausgedrückt werden. Bioverfügbarkeit wird definiert als die Menge chemischer Stoffe, die von einem Spielzeug abgegeben wird und theoretisch vom menschlichen Körper aufgenommen werden kann, was jedoch nicht zwangsläufig passieren muss. Migration wird definiert als die Menge, die von einem Spielzeug tatsächlich abgegeben und tatsächlich vom menschlichen Körper absorbiert wird. Die Kommission erkennt an, dass die 1990 festgelegten Bioverfügbarkeitsgrenzwerte der Norm EN 71-3 – Migration bestimmter Elemente – in Migrationsgrenzwerte umgewandelt wurden. Die zum Zwecke dieser Umwandlung vorgenommenen Berechnungen waren allerdings approximativ. Die Werte für die duldbare tägliche Aufnahmemenge basieren auf Empfehlungen aus dem Jahr 1985. Dabei wurde von einer täglichen Aufnahmemenge von 8 mg Spielzeugmaterial ausgegangen, wobei Anpassungen zur Minimierung der Exposition von Kindern gegenüber toxischen Elementen vorgenommen wurden, indem beispielsweise der Migrationsgrenzwert für Barium gesenkt wurde, aber auch zur Gewährleistung der analytischen Machbarkeit, indem beispielsweise der Migrationsgrenzwert für Antimon und Arsen erhöht wurde.

(23) Die Kommission stellt fest, dass Normen nicht verbindlich sind, sondern von der Industrie im Rahmen der in den Rechtsvorschriften festgelegten Konformitätsbewertungsverfahren auf freiwilliger Basis angewandt werden. Außerdem wird die Norm EN 71-3 derzeit überarbeitet, damit bei ihrer Einhaltung von einer Konformität mit den neuen in der Richtlinie festgelegten Grenzwerten ausgegangen werden kann.

(24) Schließlich wurden zur Ermittlung der Grenzwerte der Richtlinie und der Norm EN 71-3 unterschiedliche wissenschaftliche Überlegungen berücksichtigt. Die Werte der Richtlinie basieren auf einem konsistenten und transparenten wissenschaftlich-toxikologischen Ansatz zur Gewährleistung der Sicherheit und können daher als besser geeignet betrachtet werden."

– Zur Verkennung des Maßstabs für die Prüfung gemäß Art. 114 Abs. 4 und 6 AEUV

69 Die Bundesrepublik Deutschland trägt vor, soweit die Kommission die Ablehnung einer Beibehaltung der einzelstaatlichen Bestimmungen in Bezug auf Antimon, Arsen und Quecksilber auf das Fehlen eines Nachweises dafür gestützt habe, dass die Migrationsgrenzwerte der Richtlinie 2009/48 kein angemessenes Schutzniveau böten (43. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses) bzw. negative Auswirkungen auf die Gesundheit zu erwarten seien (Erwägungsgründe 59 bis 62 des angefochtenen Beschlusses), verstoße der angefochtene Beschluss gegen den in Art. 114 Abs. 4 und 6 AEUV vorgesehenen Prüfungsmaßstab, wie er von der Rechtsprechung definiert worden sei.

70 Zum Maßstab für die Prüfung, die von der Kommission gemäß Art. 114 Abs. 4 und 6 AEUV durchgeführt wird, hat der Gerichtshof festgestellt, dass ein Mitgliedstaat einen Antrag auf Beibehaltung seiner bestehenden einzelstaatlichen Bestimmungen auf eine Bewertung der Gesundheitsgefahr stützen kann, die sich von der Bewertung des Unionsgesetzgebers beim Erlass der Harmonisierungsmaßnahme unterscheidet, von der diese einzelstaatlichen Bestimmungen abweichen. Dabei hat der beantragende Mitgliedstaat nachzuweisen, dass die genannten einzelstaatlichen Bestimmungen ein höheres Schutzniveau für die öffentliche Gesundheit gewährleisten als die Harmonisierungsmaßnahme der Union und dass sie nicht über das zur Erreichung dieses Zieles erforderliche Maß hinausgehen (Urteil Dänemark/Kommission, oben in Rn. 50 angeführt, Rn. 64).

71 Im vorliegenden Fall ist dem angefochtenen Beschluss zu entnehmen, dass die Bundesrepublik Deutschland ihren Antrag nach Art. 114 Abs. 4 AEUV für alle drei Stoffe mit dem gleichen Vorbringen begründet hat, nämlich dass die Grenzwerte für diese Stoffe in abgeschabten Materialien, wie sie in der Richtlinie 2009/48 festgesetzt worden seien, im Vergleich zu den Grenzwerten der Norm EN 71-3 höher lägen, wobei die in der Richtlinie 88/378 festgesetzten und in die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen übernommenen Bioverfügbarkeitsgrenzwerte in der Norm EN 71-3 in Migrationsgrenzwerte umgerechnet worden seien (Erwägungsgründe 34, 40, 57 und 58 des angefochtenen Beschlusses). In ihrem Schreiben vom 2. März 2011 hat die Bundesrepublik Deutschland ausgeführt, dass aufgrund dieser Erhöhung das Schutzniveau der Richtlinie 2009/48 unzureichend sei. Die einzelstaatlichen Bestimmungen seien strenger und gewährleisteten somit im Hinblick auf den Gesundheitsschutz ein höheres Schutzniveau als die Richtlinie 2009/48.

72 Mit dieser Argumentation behauptet die Bundesrepublik Deutschland nicht nur, dass das durch die Harmonisierungsmaßnahme gewährleistete Schutzniveau unzureichend sei, sondern damit korrelierend auch, dass das durch die einzelstaatlichen Bestimmungen gebotene Schutzniveau höher sei, was zu beweisen nach der einschlägigen Rechtsprechung dem antragstellenden Mitgliedstaat obliegt.

73 Die beiden Behauptungen sind in Wirklichkeit objektiv eng miteinander verknüpft, und die Kommission hat sich in ihrem Beschluss auf eine Entgegnung auf diese vergleichende Argumentation beschränkt, indem sie erläutert, warum sie „die in der Richtlinie [2009/48] festgelegten Grenzwerte für besser geeignet“ hält (Erwägungsgründe 36, 42 und 62 des angefochtenen Beschlusses).

74 Auch steht fest, dass die Bundesrepublik Deutschland die Beibehaltung der einzelstaatlichen Bestimmungen beantragt hat, obwohl sie einräumt, dass von den Grenzwerten der Richtlinie 2009/48 für Antimon und Quecksilber keine negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit zu erwarten seien (Erwägungsgründe 40 und 59 des angefochtenen Beschlusses), was die Kommission nur zur Kenntnis genommen hat (Erwägungsgründe 43 und 62 des angefochtenen Beschlusses).

75 Schließlich ist festzustellen, dass die Kommission im Rahmen ihrer Prüfung in Bezug auf Antimon und Quecksilber klar darauf hingewiesen hat, dass die Bundesrepublik Deutschland keine Nachweise dafür vorgelegt habe, dass „die deutschen Maßnahmen ein höheres Schutzniveau sicherstellen“ (Erwägungsgründe 43 und 62 des angefochtenen Beschlusses), wobei die letztere Aussage genau den Gegenstand des Beweises umschreibt, den der antragstellende Mitgliedstaat zu erbringen hat. Allein

das Fehlen einer solchen Aussage zu Arsen genügt jedoch nicht, um eine Verkennung des Maßstabs für die Prüfung gemäß Art. 114 Abs. 4 und 6 AEUV nachzuweisen, da eine Gesamtbetrachtung des angefochtenen Beschlusses zeigt, dass der Prüfungsmaßstab nicht verkannt worden ist.

76 Folglich ist die Rüge zurückzuweisen.

– Zum Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 114 Abs. 4 und 6 AEUV

77 Die Bundesrepublik Deutschland rügt, die Kommission habe die Tatsachengrundlage falsch bewertet und Art. 114 Abs. 4 und 6 AEUV rechtlich falsch angewandt, indem sie den Nachweis, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen ein höheres Schutzniveau für die Gesundheit von Kindern gewährten als die Richtlinie 2009/48, als nicht erbracht angesehen habe.

78 Im ersten Teil ihres Klagegrundes, der mit „Beweggründe für die Beibehaltung der mitgeteilten nationalen Bestimmungen (eigenes nationales Schutzkonzept)“ überschrieben ist, macht die Bundesrepublik Deutschland verschiedene Ausführungen zum Gebot der guten Herstellerpraxis und dem Vorsorgegrundsatz, die von der Kommission bei der Ausarbeitung der Richtlinie 2009/48 nicht hinreichend berücksichtigt worden seien.

79 Die Bundesrepublik Deutschland macht erstens geltend, die konkrete Höhe der in den mitgeteilten Bestimmungen niedergelegten Grenzwerte korrespondiere mit der toxikologischen Erforderlichkeit und der technologischen Machbarkeit, und sie selbst orientiere sich konsequent am „Gebot der guten Herstellerpraxis“, während diesem bei der Ausarbeitung der Richtlinie 2009/48, deren Migrationsgrenzwerten der lediglich als Diskussionsgrundlage gedachte Bericht des RIVM zugrunde liege, nicht hinreichend Rechnung getragen worden sei. Die Richtlinie 2009/48 setze sich damit auch in Widerspruch zu anderen Vorschriften des Sekundärrechts, die auf dieses Gebot zurückgriffen, wenn es um die Problematik von Schadstoffrückständen in Verbraucherprodukten gehe.

80 Es ist festzustellen, dass diesem Vorbringen der Wortlaut der Richtlinie 2009/48 entgegensteht, der u. a. in den Erwägungsgründen 3, 20 und 22 erkennen lässt, dass die technologische Fragestellung berücksichtigt worden ist.

81 So heißt es zunächst im dritten Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/48, dass sich „[d]urch die technische Entwicklung auf dem Spielzeugmarkt … jedoch neue Probleme der Spielzeugsicherheit ergeben [haben], die zu wachsender Besorgnis bei den Verbrauchern geführt haben“ und dass „[z]ur Berücksichtigung dieser Entwicklung und zur Klärung des Rechtsrahmens für die Vermarktung von Spielzeug … bestimmte Teile der Richtlinie 88/378/EWG überarbeitet und verbessert werden [sollten], und im Interesse der Klarheit … die Richtlinie durch die vorliegende Richtlinie ersetzt werden [sollte]“. Im 20. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/48 wird sodann ausgeführt, dass „[b]estimmte in der Richtlinie 88/378/EWG enthaltene wesentliche Sicherheitsanforderungen … aktualisiert werden [sollten], damit dem seit Verabschiedung der Richtlinie erfolgten technischen Fortschritt Rechnung getragen wird“, und dass es „[i]nsbesondere … bei den elektrischen Eigenschaften aufgrund des technischen Fortschritts möglich [war], den in der Richtlinie 88/378/EWG festgelegten Grenzwert von 24 Volt zu überschreiten und zugleich die Sicherheit des betreffenden Spielzeugs zu gewährleisten“. Schließlich wird im 22. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/48, der oben in Rn. 10 angeführt worden ist, im Rahmen der Festlegung von Grenzwerten ausdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen, „sicherzustellen, dass nur Spuren [von den betreffenden Substanzen] vorhanden sind, die mit bewährten Herstellungsverfahren vereinbar sind“.

82 Zudem steht fest, dass sich die Kommission bei der Ausarbeitung des Vorschlags für die Richtlinie 2009/48 auf den Bericht des RIVM gestützt hat, in dem ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass er u. a. die Prüfung zum Gegenstand habe, „inwieweit die in Anhang II Teil II 3 der Richtlinie 88/378/EWG über die Sicherheit von Spielzeug niedergelegten Grenzwerte für bestimmte Elemente in

Spielzeug auf der Grundlage neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse zu überarbeiten sind“. Die Autoren haben außerdem in ihrem Bericht angegeben, dass sie darin eine „risikobasierte Methode, die angewandt werden kann, um die Sicherheit des Kontakts mit den chemischen Stoffen in Spielzeug zu beurteilen“, vorstellen. Diese Aussagen widersprechen der Behauptung der Klägerin, der Bericht des RIVM sei „niemals für die Anwendung beziehungsweise als Grundlage für die Anwendung in der Praxis gedacht“ gewesen.

83 Der Umstand allein, dass die Anwendung dieser Methode bei einigen Elementen möglicherweise zu höheren Migrationsgrenzwerten als den nach der Richtlinie 88/378 zugelassenen führen konnte, bedeutet entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland nicht zwangsläufig, dass dem Gebot der guten Herstellerpraxis bei der Ausarbeitung der Richtlinie 2009/48 nicht hinreichend Rechnung getragen worden wäre.

84 Daher beruht die Behauptung der Bundesrepublik Deutschland, die betreffende Maßnahme setze sich auch in Widerspruch zu anderen Vorschriften des Sekundärrechts, die auf das Gebot der guten Herstellerpraxis zurückgriffen, auf einer nicht bewiesenen Prämisse.

85 Zweitens trägt die Bundesrepublik Deutschland vor, dass auch dem Vorsorgeprinzip, das insbesondere in Fällen wissenschaftlicher Unsicherheit üblicherweise zur Anwendung kommen müsse, bei der Ausarbeitung der Richtlinie 2009/48 nicht hinreichend Rechnung getragen worden sei, wie die in dieser Richtlinie festgelegten Grenzwerte für die Elemente Antimon, Arsen und Quecksilber sowie die Behandlung speziell der Frage der täglichen duldbaren Aufnahmemenge von Arsen zeigten. Die Richtlinie 2009/48 gehe für Arsen von einer täglichen duldbaren Aufnahmemenge von 1 µg je kg Körpergewicht aus, obwohl nach Auffassung der EFSA für Arsen überhaupt keine Dosis ohne gesundheitliches Risiko abgeleitet werden könne.

86 Es ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen ihres Antrags nach Art. 114 Abs. 4 AEUV bezüglich der Frage der täglichen duldbaren Aufnahmemenge für Arsen in gleicher Weise argumentiert hatte.

87 Die Kommission ist im angefochtenen Beschluss (Erwägungsgründe 31 bis 33) auf diese Argumentation wie folgt eingegangen:

„(31) Die Kommission wurde auf die EFSA-Studie 2009 über Arsen aufmerksam gemacht, die ihrer Auffassung nach neue wissenschaftliche Erkenntnisse enthält, die zur Überarbeitung der Grenzwerte für Arsen führen könnten. Die Studie wurde dem Wissenschaftlichen Ausschuss ‚Gesundheits- und Umweltrisiken‘ (SCHER) vorgelegt. In seiner Stellungnahme … hält der Ausschuss fest, dass die EFSA keine duldbare tägliche Aufnahmemenge abgeleitet, sondern einen risikobasierten Wert verwendet hat. In früheren Stellungnahmen … kam der SCHER zu dem Schluss, dass Arsen eine nichtlineare Dosis-Wirkungs-Beziehung in Bezug auf Krebs zeigt. Bei Zugrundelegung des geltenden Grenzwerts für Trinkwasser (10 µg/l) und der von der EFSA festgelegten Exposition des durchschnittlichen Verbrauchers durch Lebensmittel gelangt der SCHER zu dem Schluss, dass die tägliche Exposition des Menschen gegenüber Arsen rund 1 µg pro kg Körpergewicht und Tag beträgt und die Tumorinzidenz nicht erhöht. Dieser Wert kann als pragmatische duldbare tägliche Aufnahmemenge verwendet werden, und die Exposition von Kindern durch Spielzeug sollte 10 % nicht überschreiten.

(32) Er entspricht der vom RIVM empfohlenen duldbaren täglichen Aufnahmemenge und wird in der Richtlinie für die Berechnung der Migration von Arsen aus Spielzeug herangezogen. Daher gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Grenzwerte für Arsen nicht geändert werden sollten, da keine neue duldbare Aufnahmemenge, durch die das in der Richtlinie gewährleistete Schutzniveau in Frage gestellt würde, ermittelt wurde.

(33) Außerdem betont die Kommission, dass die deutschen Behörden ihren Antrag auf Beibehaltung der Arsengrenzwerte begründeten, indem sie auf die in der EFSA-Studie 2009 festgelegte Spanne der täglichen Dosen verwiesen. Die Kommission stellt fest, dass die mitgeteilten Maßnahmen nicht mit dieser Begründung in Einklang stehen. Die mitgeteilten Grenzwerte werden von geschätzten Lebensmittelaufnahmemengen aus dem Jahr 1985 abgeleitet, nicht aber von den von der EFSA 2009 empfohlenen Dosen."

88 Zum einen ist festzustellen, dass sich die Bundesrepublik Deutschland zu diesem Abschnitt des angefochtenen Beschlusses in ihren Schriftsätzen nicht geäußert hat und daher nichts vorgetragen hat, was den auf die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses „Gesundheits- und Umweltrisiken" (SCHER) gestützten Schlussfolgerungen der Kommission widersprechen würde. Zum anderen kann sich die Bundesrepublik Deutschland, um nachzuweisen, dass dem Vorsorgegrundsatz nicht hinreichend Rechnung getragen worden ist, nicht darauf beschränken, auf die Grenzwerte der Richtlinie 2009/48 für Antimon, Arsen und Quecksilber zu verweisen.

89 Jedenfalls ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland mit diesem Vorbringen, das oben in den Rn. 79 und 85 wiedergegeben und in ihren Schriftsätzen unter der Überschrift „Beweggründe für die Beibehaltung der mitgeteilten nationalen Bestimmungen (eigenes nationales Schutzkonzept)" ausgeführt ist, weder nachweist noch auch nur behauptet, ihrer Beweislast nachgekommen zu sein, wofür der Beweis zu erbringen wäre, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen ein höheres Schutzniveau boten als die Richtlinie 2009/48. Aus der Klageschrift ergibt sich außerdem, dass diese Frage Gegenstand spezifischer Ausführungen ist, die von dem genannten Abschnitt der Schriftsätze formell getrennt sind.

90 Im zweiten Teil ihres Klagegrundes behauptet die Bundesrepublik Deutschland, nachgewiesen zu haben, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen mit Grenzwerten für Arsen, Antimon und Quecksilber ein höheres Schutzniveau für die Gesundheit von Kindern gewährleisteten als die Richtlinie 2009/48.

91 Sie trägt vor, die Migrationsgrenzwerte der mitgeteilten Bestimmungen, die aus der Umrechnung nach den Maßgaben der Norm EN 71-3 hervorgegangen seien, erwiesen sich als niedriger als die in der Richtlinie 2009/48 festgelegten Werte. Die Richtlinie erlaube somit eine stärkere Exposition von Kindern gegenüber Schadstoffen. Bereits damit sei plausibel dargetan, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen ein höheres Schutzniveau gewährleisteten als die Richtlinie 2009/48. Die Bundesrepublik Deutschland untermauert ihr Vorbringen damit, dass sie zur Veranschaulichung die Migrationsgrenzwerte der Richtlinie 2009/48 in Bioverfügbarkeitsgrenzwerte umrechnet und geltend macht, dass sich die in den einzelstaatlichen Bestimmungen enthaltenen Grenzwerte sowohl bei einer Einzel- als auch bei einer Gesamtbetrachtung als niedriger erwiesen als die umgerechneten Bioverfügbarkeitsgrenzwerte der Richtlinie 2009/48, und zwar in Bezug auf jeden einzelnen Stoff und jede einzelne Konsistenz der betreffenden Spielzeugmaterialien.

92 Zunächst ist auf die obigen Ausführungen in Rn. 70 zu verweisen, wonach ein Mitgliedstaat nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs einen Antrag auf Beibehaltung seiner bestehenden einzelstaatlichen Bestimmungen auf eine Bewertung der Gefahr für die öffentliche Gesundheit stützen kann, die sich von der Bewertung des Unionsgesetzgebers beim Erlass der Harmonisierungsmaßnahme, von der diese einzelstaatlichen Bestimmungen abweichen, unterscheidet. Dabei hat der beantragende Mitgliedstaat nachzuweisen, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen ein höheres Schutzniveau für die öffentliche Gesundheit gewährleisten als die Harmonisierungsmaßnahme der Union und dass sie nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen.

93 Als Erstes ist die Behauptung der Bundesrepublik Deutschland zu prüfen, die Migrationsgrenzwerte der mitgeteilten Bestimmungen, die aus der Umrechnung nach den Maßgaben der EN 71-3 hervorgegangen seien, erwiesen sich als niedriger als die in der Richtlinie 2009/48 festgelegten Werte, und damit sei nachgewiesen, dass diese Bestimmungen ein höheres Schutzniveau für die öffentliche Gesundheit gewährleisteten als die Harmonisierungsmaßnahme.

94 Zur Stützung ihrer Behauptung hat die Bundesrepublik Deutschland eine synoptische Tabelle vorgelegt, die sich bereits im Schreiben vom 2. März 2011 befunden hat (im Folgenden: Tabelle 1) und einer Bewertung des BfR entspricht, in der dieses zu dem Ergebnis gelangt, dass die Anwendung der Migrationswerte der Richtlinie 2009/48 zu einer höheren Aufnahme von Arsen, Antimon und Quecksilber durch Kinder führe als die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen, selbst wenn diese nicht nach der Konsistenz des Spielzeugmaterials differenzierten. Tabelle 1 enthält Daten aus einem Vergleich zwischen den Migrationsgrenzwerten der Richtlinie 2009/48 für Spielzeuge aus abschabbaren Materialien und den Migrationsgrenzwerten der Norm EN 71-3, in der die mit den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen identischen Bioverfügbarkeitsgrenzwerte der Richtlinie 88/378 in Migrationsgrenzwerte umgerechnet werden. Die Bundesrepublik Deutschland fügt hinzu, dass ihre Darlegung sich nicht auf einen Vergleich für abgeschabtes Spielzeugmaterial beschränke, sondern dieses exemplarisch angeführt werde, weil die Mehrheit der Spielzeuge aus abschabbaren Materialien bestehe.

95 Tabelle 1 enthält u. a. folgende Daten:

Element	EN 71-3 in mg/kg	Richtlinie 2009/48 in mg/kg
Arsen	25	47
Quecksilber	60	94
Antimon	60	560

96 Es ist darauf hinzuweisen, dass die aus der Richtlinie 88/378 übernommenen Schadstoffgrenzwerte der 2. GPSGV 2011 nicht in der gleichen Weise bestimmt wurden wie die Schadstoffgrenzwerte der Richtlinie 2009/48. So sieht die Richtlinie 2009/48 für die drei betreffenden Arten von Spielzeugmaterialien jeweils unterschiedliche Migrationsgrenzwerte vor, während die einzelstaatlichen Bestimmungen Bioverfügbarkeitsgrenzwerte festlegen, die ungeachtet der Konsistenz des Spielzeugmaterials für alle Spielzeugarten gelten.

97 Da die Bundesrepublik Deutschland Nachweise zu erbringen hat, die einen Vergleich der Daten ermöglichen, hat sie sich dafür entschieden, die Umrechnung der Bioverfügbarkeitsgrenzwerte in Migrationsgrenzwerte, wie sie in der Norm EN 71-3 vorgenommen wird, zu nutzen.

98 Im 22. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses hat die Kommission ausgeführt, dass „die 1990 festgelegten Bioverfügbarkeitsgrenzwerte der Norm EN 71-3 – Migration bestimmter Elemente – in Migrationsgrenzwerte umgewandelt wurden“, dass aber „[d]ie zum Zwecke dieser Umwandlung vorgenommenen Berechnungen … approximativ [waren]“.

99 Die Kommission hat der Bewertung der Risiken für die menschliche Gesundheit, wie sie die Bundesrepublik Deutschland ausgehend von der Feststellung, dass die Migrationsgrenzwerte für die betreffenden Stoffe in abgeschabten Spielzeugmaterialien erhöht worden seien, vorgenommen hat, in

Bezug auf jeden einzelnen Stoff widersprochen. So hat sie im angefochtenen Beschluss zu Arsen (36. Erwägungsgrund), Antimon (42. Erwägungsgrund) und Quecksilber (61. Erwägungsgrund) jeweils Folgendes ausgeführt:

„Die Migrationsgrenzwerte für [diese Stoffe] in der Norm EN 71-3 wurden von den Bioverfügbarkeitsgrenzwerten in der Richtlinie 88/378/EWG abgeleitet, die auf den 1985 ermittelten geschätzten Lebensmittelaufnahmemengen basieren. Bei der hier angewandten Berechnungsmethode wurden im Gegensatz zur Richtlinie weder das Gewicht des Kindes noch die Unterschiede zwischen Spielzeugmaterialien berücksichtigt. Daher hält die Kommission die in der Richtlinie festgelegten Grenzwerte für besser geeignet."

100 Zwar weist die Bundesrepublik Deutschland insoweit zutreffend darauf hin, dass sich der beantragende Mitgliedstaat zur Rechtfertigung der Beibehaltung solcher abweichender einzelstaatlicher Bestimmungen darauf berufen kann, dass er die Gefahr für die öffentliche Gesundheit anders bewerte, als es der Unionsgesetzgeber in der Harmonisierungsmaßnahme getan habe, wobei abweichende Bewertungen dieser Gefahren legitimerweise vorgenommen werden können, ohne dass sie unbedingt auf andere oder neue wissenschaftliche Daten gestützt werden müssen (Urteil Dänemark/Kommission, oben in Rn. 50 angeführt, Rn. 63), doch muss sie nachweisen, inwiefern die der Kommission bereits vorgelegten Beweise von dieser fehlerhaft gewürdigt wurden und vom Gericht anders auszulegen sind.

101 Erstens ist darauf hinzuweisen, dass in der Richtlinie 2009/48 Migrationsgrenzwerte festgelegt werden und dabei ein Zusammenhang gesehen wird zwischen dem Gesundheitsrisiko und der Menge eines bestimmten Schadstoffs, der durch ein Spielzeug freigesetzt und anschließend vom Kind aufgenommen werden kann. Die Migrationsgrenzwerte der Richtlinie 2009/48 für Stoffe wie Antimon, Arsen und Quecksilber wurden auf der Grundlage des Berichts des RIVM festgelegt, in dem die Menge des von einem Kind aufgenommenen Spielzeugmaterials auf 8 mg täglich für abgeschabtes Spielzeugmaterial, 100 mg für brüchiges Spielzeugmaterial und 400 mg für flüssiges oder haftendes Spielzeugmaterial geschätzt wird. Diese Grenzwerte für die Aufnahmemenge wurden vom SCHER in seiner am 18. Mai 2010 abgegebenen Stellungnahme mit dem Titel „Risks from organic CMR substances in toys" (Risiken durch organische CMR-Stoffe in Spielzeug) bestätigt (21. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses) und entsprechen nach der Stellungnahme des SCHER vom 1. Juli 2010 dem „ungünstigsten Fall der oralen Aufnahme".

102 Somit hängt die Menge, die aufgenommen werden kann, von der Konsistenz des Spielzeugmaterials ab. Diese Unterscheidung wurde in der Norm EN 71-3 nicht vorgenommen, die für jede Materialart eine einzige Maßnahme vorsieht. Darin heißt es nämlich, dass „[a]ls Arbeitshypothese … eine durchschnittliche Gesamtaufnahme von 8 mg verschiedener Spielzeugmaterialien je Tag angenommen [wurde] in dem Bewusstsein, dass in einigen Fällen dieser Wert überschritten werden könnte".

103 Zweitens hat die Bundesrepublik Deutschland, obwohl sie in ihren Schriftsätzen nicht darauf eingeht, dass die bei der Norm EN 71-3 angewandte Berechnungsmethode das Gewicht des Kindes nicht berücksichtigt, in Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichts darauf hingewiesen, dass die Berechnungsmethode, die bei der Norm EN 71-3 angewandt worden sei, das geringere Gewicht von Kindern gegenüber Erwachsenen berücksichtige, da sie auf Bioverfügbarkeitsgrenzwerten beruhe, die für Kinder bis zwölf Jahre abgeleitet würden. Die Definition der Bioverfügbarkeit nach der Richtlinie 88/378 basiere auf der Stellungnahme des Beratenden Wissenschaftlichen Ausschusses für die Prüfung der Toxizität und der Ökotoxizität chemischer Verbindungen, der die täglichen Aufnahmemengen spezifisch für Kinder geschätzt habe, und dieser habe sicherstellen wollen, dass Spielzeug nur zu einem bestimmten Anteil zu der Gesamtaufnahmemenge der Schwermetalle bei Kindern beitrage. Damit sei das geringere Körpergewicht von Kindern über eine geringere tägliche Aufnahmemenge berücksichtigt worden und auf diese Weise auch in die Migrationswerte im Sinne der Norm EN 71-3 eingeflossen.

104 Hierzu ist festzustellen, dass der Verweis der Kommission auf die fehlende Berücksichtigung des Gewichts des Kindes bei der Berechnungsmethode im Licht der Erwägungsgründe 19 bis 21 des angefochtenen Beschlusses (siehe oben, Rn. 68) zu verstehen ist, wonach in der Richtlinie 88/378 „davon ausgegangen [wurde], dass Kinder mit einem geschätzten Körpergewicht von bis zu 12 kg höchstens 50 % der Zufuhr eines Erwachsenen aufnehmen“, während in der Richtlinie 2009/48, um die Grenzwerte zu erhalten, „der Prozentanteil an der duldbaren täglichen Aufnahmemenge mit dem auf 7,5 kg geschätzten Gewicht eines Kindes multipliziert und durch die Menge des aufgenommenen Spielzeugmaterials geteilt werden [sollte], die vom RIVM auf 8 mg täglich für abgeschabtes Spielzeugmaterial, 100 mg für brüchiges Spielzeugmaterial und 400 mg für flüssiges oder haftendes Spielzeugmaterial geschätzt wird“. Daher ist die Kommission zutreffend davon ausgegangen, dass die Berechnungsmethode der Norm EN 71-3 das Gewicht des Kindes nicht angemessen berücksichtigt hat, auch wenn sie im 22. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses auf Anpassungen hinweist, die in dieser Norm vorgenommen worden seien, um die Exposition von Kindern gegenüber toxischen Elementen zu minimieren.

105 Drittens findet das Argument der Kommission zur Bedeutung der Berechnungsmethode für die Festlegung der Migrationsgrenzwerte in der Norm EN 71-3 eine ausdrückliche wissenschaftliche Rechtfertigung in der Stellungnahme des SCHER vom 1. Juli 2010, die von der Kommission in Auftrag gegeben worden war, um zu klären, ob die Migrationsgrenzwerte der Richtlinie 2009/48 eine solide wissenschaftliche Basis darstellen, um für 19 chemische Elemente sichere Migrationsgrenzwerte festzulegen.

106 In der Begründung seiner Stellungnahme hat der SCHER u. a. darauf hingewiesen, dass die Norm EN 71-3 Gegenstand einer laborübergreifenden Untersuchung in Bezug auf acht chemische Elemente gewesen sei, die Messabweichungen zwischen den Laboren bis zum Faktor zehn gezeigt hätten, was zu Zweifeln hinsichtlich der Verlässlichkeit der Methode und hinsichtlich der Frage geführt habe, ob die derzeit angewandten Korrekturfaktoren weiterhin verwendet werden sollten, wobei es hinzugefügt hat, dass die Messmethode für die Migration der von der Norm EN 71-3 erfassten chemischen Elemente nicht verlässlich sei.

107 Diese deutlichen Schlussfolgerungen des SCHER stehen der Verlässlichkeit der vergleichenden Analyse in Tabelle 1, die auf der Messmethode der Norm EN 71-3 für die Migration basiert, und damit der Gültigkeit der darin enthaltenen Ergebnisse entgegen. Auch wenn die Bundesrepublik Deutschland insoweit in Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichts ausgeführt hat, dass es nicht Sinn und Zweck der Laborvergleichsuntersuchung gewesen sei, die Zuverlässigkeit der Methode zu bestimmen, so hat sie doch selbst als eines der Ziele der Vergleichsuntersuchung das Ziel, „technische und methodologische Probleme aufzuzeigen“, angeführt.

108 Jedenfalls ist festzustellen, dass die Schriftsätze der Bundesrepublik Deutschland selbst dann eine unvollständige Beurteilung des Gesundheitsrisikos erkennen lassen, wenn die aus der Umrechnung der Bioverfügbarkeitsgrenzwerte der Richtlinie 88/378 anhand der Norm EN 71-3 hervorgegangenen Migrationsgrenzwerte, wie sie in Tabelle 1 enthalten sind, berücksichtigt werden könnten.

109 Die Kommission hat im vorliegenden Verfahren eine Tabelle (im Folgenden: Tabelle 2) vorgelegt, die den Vergleich von Tabelle 1 wiederholt, jedoch für alle von der Richtlinie 2009/48 erfassten Spielzeugmaterialien. Die Tabelle lautet:

Element	Flüssige oder haftende Materialien Migration (mg/kg)	Trockene, brüchige, staubförmige oder geschmeidige Materialien Migration (mg/kg)	Abgeschabte Materialien Migration (mg/kg)	Notifizierte Maßnahmen Bioverfügbarkeit (µg)	Notifizierte Maßnahmen umgewandelt in Migrationsgrenzwerte (Norm EN 71-3) (mg/kg)

Antimon	11,3	45	560	0,2	60
Arsen	0,9	3,8	47	0,1	25
Quecksilber	1,9	7,5	94	0,5	60

110 Aus dieser Tabelle geht klar hervor, dass die von der Bundesrepublik Deutschland mitgeteilten und anhand der Norm EN 71-3 in Migrationsgrenzwerte umgerechneten Werte für flüssige oder haftende sowie für trockene, brüchige, staubförmige oder geschmeidige Materialien deutlich höher sind als die Werte der Richtlinie 2009/48.

111 Insoweit ist festzustellen, dass sich die Begründung des Antrags der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 114 Abs. 4 AEUV allein auf die Berücksichtigung der Migrationsgrenzwerte für abgeschabte Materialien in Spielzeug stützt.

112 Mit Blick auf die Daten in Tabelle 2, die die bezifferten Ergebnisse der vergleichenden Argumentation der Bundesrepublik Deutschland vollständig wiedergeben, kann diese nicht mit Erfolg in dieser Allgemeinheit behaupten, die Richtlinie 2009/48 lasse eine stärkere Migration der fraglichen Schadstoffe zu als die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen, was zu einer stärkeren Exposition von Kindern gegenüber diesen Schadstoffen führe, und sie habe „bereits damit“ plausibel dargetan, dass diese Bestimmungen ein höheres Schutzniveau gewährleisteten als die Richtlinie 2009/48.

113 Zwar sind die Migrationsgrenzwerte der Richtlinie 2009/48 für abgeschabte Materialien tatsächlich höher als diejenigen, die sich aus der Umrechnung der Bioverfügbarkeitsgrenzwerte der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen ergeben.

114 Jedoch hängt, worauf die Kommission zutreffend hinweist, die mögliche Aufnahmemenge von der Konsistenz des verwendeten Materials ab (siehe auch oben, Rn. 101 und 102). So ist abgeschabtes Material für das Kind schwerer zugänglich als trockenes oder flüssiges Material, das von ihm leicht verschluckt und damit in größeren Mengen aufgenommen werden kann.

115 Die Bundesrepublik Deutschland hat sich zu der geringeren Zugänglichkeit von abgeschabten Materialien in Spielzeug nicht kritisch geäußert. Sie hat jedoch vorgetragen, dass die Richtlinie 2009/48 nicht mit Eindeutigkeit klarstelle, in welchem Verhältnis die Migrationsgrenzwerte der drei Kategorien zueinander stünden, so dass davon auszugehen sei, dass aus jeder Kategorie täglich die angegebene Menge migrieren dürfe und die Migrationsgrenzwerte addiert werden müssten, um die Gesamtexposition „für den Fall“ zu bestimmen, dass ein Kind an einem Tag mit Spielzeug in allen drei Konsistenzformen in Kontakt komme.

116 Dieses Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland ist nicht geeignet, positiv nachzuweisen, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen ein höheres Schutzniveau für die menschliche Gesundheit gewährleisten als die Anwendung der Richtlinie 2009/48, denn weder diese Bestimmungen noch die Norm EN 71-3, in der die Bioverfügbarkeitsgrenzwerte der einzelstaatlichen Bestimmungen in Migrationsgrenzwerte umgerechnet werden, nehmen eine Unterscheidung nach der Konsistenz der Spielzeugmaterialien vor. Die vergleichende Analyse in Tabelle 1 (oben, Rn. 95) kann insoweit das vorstehend in Rn. 115 wiedergegebene Vorbringen nicht erfolgreich stützen.

117 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland offenbar eine besondere Situation zugrunde liegt, die als Hypothese formuliert ist, nämlich dass ein Kind den von der Richtlinie erfassten drei Spielzeugmaterialien gleichzeitig ausgesetzt ist, wobei die Bundesrepublik Deutschland eine solche Situation in ihren Schriftsätzen nur erwähnt, ohne sich auf irgendeine wissenschaftliche Studie zu beziehen.

118 Die Kommission macht geltend, dass dieser Ansatz unrealistisch sei, und verweist auf die Stellungnahme des SCHER vom 1. Juli 2011, wonach in der Richtlinie 2009/48 für die betreffenden chemischen Elemente auf der Grundlage von gesundheitsbasierten Grenzwerten, der duldbaren täglichen Aufnahmemenge und des angenommenen ungünstigsten Falles der oralen Aufnahme spezielle Grenzen festgelegt worden seien, nämlich 8 mg/Tag für abgeschabtes Spielzeugmaterial, 100 mg/Tag für trockenes, brüchiges, staubförmiges oder geschmeidiges Spielzeugmaterial und 400 mg/Tag für flüssiges oder haftendes Spielzeugmaterial. Da Kinder mit Chemikalien aus anderen Quellen als Spielzeug in Kontakt kämen, sollte nach Auffassung des SCHER der Gesamtbeitrag aus Spielzeug 10 % der duldbaren täglichen Aufnahmemenge nicht übersteigen. Der Gesetzgeber habe aber für besonders giftige Elemente wie Arsen, Kadmium, Chrom, Blei, Quecksilber und Organozinnverbindungen entschieden, dass der Anteil durch Spielzeug 5 % der duldbaren täglichen Aufnahmemenge nicht übersteigen sollte, damit gewährleistet sei, dass nur Spuren davon vorhanden seien, die mit bewährten Herstellungsverfahren vereinbar seien. Nach Ansicht des SCHER beträgt „im ungünstigsten Fall einer gleichzeitigen Exposition gegenüber allein drei Quellen [abgeschabtes Material, brüchiges, staubförmiges oder geschmeidiges Material und flüssiges oder haftendes Material] … die orale Gesamtexposition gegenüber diesen Chemikalien 30 % und 15 % der duldbaren täglichen Aufnahmemenge“, wobei „es … jedoch unwahrscheinlich [ist], dass eine Exposition gegenüber allen drei Quellen gleichzeitig stattfindet“.

119 Damit wird vom SCHER schon die Grundlage des Vorbringens der Bundesrepublik Deutschland in Frage gestellt, ohne dass diese dem widersprochen hätte. Die Bundesrepublik Deutschland hat zwar in Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichts darauf hingewiesen, dass im Bericht des RIVM, auf dessen Basis die Migrationsgrenzwerte für das jeweilige Spielzeugmaterial festgelegt worden seien (21. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses), angegeben sei, dass es sich bei den Werten von 100 mg für trockene und 400 mg für flüssige Spielzeuge um grobe Schätzungen handele, die weiterer Forschung bedürften.

120 Es ist jedoch festzustellen, dass die Ausführungen des RIVM von der Bundesrepublik Deutschland nur zum Teil zitiert werden. Deren Argument greift nicht durch, da das RIVM für trockene Materialien ausführt:

„Die Aufnahme von 100 mg durch Kinder wird als [eine] angemessene [Schätzung] angesehen, dürfte aber nicht täglich erfolgen. Um die Exposition genauer bemessen zu können, schlagen wir vor, eine Häufigkeit von einmal pro Woche für diesen Standardaufnahmewert zugrunde zu legen … Dies ist eine grobe Schätzung und bedarf weiterer Forschung. [Bei flüssigen Materialien] … kann gelegentlich eine Aufnahme von 400 mg erfolgen, nicht aber täglich. Um die Exposition genauer bemessen zu können, schlagen wir vor, eine Häufigkeit von einmal pro Woche für diesen Standardaufnahmewert zugrunde zu legen … Dies ist eine grobe Schätzung und bedarf weiterer Forschung.“

121 Im Übrigen bestünde selbst dann, wenn allein die in Tabelle 1 enthaltenen bezifferten Ergebnisse der BfR-Studie zugrunde zu legen wären, kein Anlass, auf eine Rechtswidrigkeit des angefochtenen Beschlusses zu schließen. Da die Migrationsgrenzwerte der Richtlinie 2009/48 in einem einzigen Fall, nämlich bei abgeschabten Spielzeugmaterialien, höher sind als die anhand der Norm EN 71-3 umgerechneten Werte der einzelstaatlichen Bestimmungen, kann der Kommission nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass sie den Antrag auf Beibehaltung der nicht nach der Konsistenz der Spielzeugmaterialien unterscheidenden einzelstaatlichen Maßnahmen abgelehnt hat.

122 Zweitens hat die Bundesrepublik Deutschland für die Zwecke der vorliegenden Klage auch eine zweite Tabelle vorgelegt, in der die Bioverfügbarkeitsgrenzwerte gemäß Art. 10 Abs. 3 der 2. GPSGV 2011, bei denen es sich um dieselben Werte handelt wie in den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen und der Richtlinie 88/378, verglichen werden mit den Bioverfügbarkeitsgrenzwerten, die sich aus einer Umrechnung der Migrationsgrenzwerte der Richtlinie 2009/48 für die drei Spielzeugkategorien ergeben (im Folgenden: Tabelle 3). Nach Ansicht der Bundesrepublik Deutschland erwiesen sich – in Bezug auf jedes einzelne Element und jede einzelne Konsistenz der Spielzeugmaterialien – die

Bioverfügbarkeitsgrenzwerte der 2. GPSGV 2011 als durchweg niedriger als die umgerechneten Bioverfügbarkeitsgrenzwerte der Richtlinie 2009/48, wodurch ebenfalls nachgewiesen werde, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Maßnahmen ein höheres Schutzniveau für die Gesundheit von Kindern gewährleisteten als die Richtlinie 2009/48.

123 Die Tabelle 3 stellt sich wie folgt dar:

Element	Bioverfügbarkeitsgrenzwert gemäß Art. 10 Abs. 3 der 2. GPSGV 2011	Umgerechneter Bioverfügbarkeitsgrenzwert gemäß Anhang II Teil III Nr. 13 der Richtlinie 2009/48		
	µg/Tag unabhängig von der Konsistenz des Spielzeugmaterials	µg/Tag in trockenen, brüchigen, staubförmigen oder geschmeidigen Spielzeugmaterialien	µg/Tag in flüssigen oder haftenden Spielzeugmaterialien	µg/Tag in abgeschabten Spielzeugmaterialien
Antimon	0,2	4,5	4,5	4,5
Arsen	0,1	0,38	0,36	0,38
Barium	25	450	450	448
Blei	0,7	1,35	1,36	1,3
Quecksilber	0,5	0,75	0,76	0,76

124 Die Tabelle 3 stützt sich auf die Daten einer Tabelle des BfR mit der Überschrift „Vergleich der zulässigen Aufnahmemengen und Migrationsgrenzwerte nach RL 88/378/EWG und RL 2009/48/EG sowie nach EN 71-3“.

125 In Übereinstimmung mit der Kommission ist jedoch zunächst festzustellen, dass in Tabelle 3 die täglichen Aufnahmemengen für die drei Konsistenzen des Spielzeugmaterials nach der Richtlinie 2009/48 mit den Werten nach der Norm EN 71-3 verglichen werden, obwohl in deren Berechnung nur eine einzige Konsistenz des Spielzeugmaterials einbezogen wird und die Migrationsgrenzwerte der Norm EN 71-3 für trockene und flüssige Spielzeugmaterialien ausgelassen wurden. Wie die Kommission zutreffend hervorhebt, überzeugt somit die Erklärung des BfR, dass „nur die in der EN 71-3 festgelegten Migrationsgrenzwerte für abschabbares Spielzeugmaterial berücksichtigt [wurden], da nur für dieses Material die Menge an verschluckbarem Spielzeugmaterial von 8 mg gilt und nur hierfür ein Vergleich mit den entsprechenden Migrationsgrenzwerten der RL 2009/48/EG möglich ist“, nicht, da dafür z. B. die Mengenangaben der Richtlinie 2009/48 für trockene und flüssige Materialien hätten herangezogen werden können.

126 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass in der Tabelle des BfR die duldbaren täglichen Aufnahmemengen für die drei Materialien, die in der Richtlinie 2009/48 unterschieden werden, addiert und anschließend nur mit den Werten der Norm EN 71-3 für abschabbares Material verglichen werden. Damit hat das BfR die zulässige Aufnahmemenge von Stoffen in 8 mg Spielzeugmaterial gemäß der Richtlinie 88/378 mit der Summe der zulässigen Aufnahmemengen in 508 mg Spielzeugmaterial (8 mg für abschabbares Material, 100 mg für trockenes Material und 400 mg für flüssiges Material) verglichen, was seine Schlussfolgerungen ändert.

127 Schließlich ist festzustellen, dass der Vergleich der Bioverfügbarkeitsgrenzwerte, auf den sich die Bundesrepublik Deutschland beruft, eine Bewertung des Gesundheitsrisikos zum Ausdruck bringt, die im Gegensatz steht zu der Risikobewertung auf der Grundlage der neuesten wissenschaftlichen

Erkenntnisse, anhand deren die besonderen Anforderungen hinsichtlich der in Anhang II Teil III der Richtlinie 2009/48 aufgeführten Chemikalien festgelegt wurden. Insoweit ist auf die Stellungnahme des SCHER vom 1. Juli 2010 zu verweisen, wonach „die Gesamtmenge der in einem Spielzeug vorhandenen Chemikalien … nicht zwangsläufig für sich ein Risiko [darstellt], denn die meisten Chemikalien werden im Spielzeug verbleiben, selbst wenn Teile davon in den Mund genommen oder verschluckt wurden“ und „[d]aher … die Risikobewertung auf die Prüfung der Migrationsmengen der Chemikalien gestützt werden [sollte]“. In dieser Stellungnahme vom 1. Juli 2010 wird auch hervorgehoben, dass „der SCHER … seine Empfehlung [wiederholt], dass die Sicherheit von Spielzeug auf Migrationsgrenzwerte gestützt werden sollte“.

128 Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesrepublik Deutschland angegeben hat, dass sie „am 10. April 2008 – ausgehend von den Bioverfügbarkeitsgrenzwerten der Richtlinie 88/378 – aktualisierte Bioverfügbarkeitsgrenzwerte für Blei, Arsen, Quecksilber, Barium und Antimon [vorgeschlagen habe], auf deren Grundlage sodann Migrationsgrenzwerte entwickelt werden sollten“, und dabei betont habe, dass „das Schutzniveau der Richtlinie 88/378 zumindest beibehalten, in einigen Punkten jedoch verbessert werden müsse“. Sie hat in ihren Schriftsätzen sogar ausgeführt, dass „sie sich weder gegen die Festlegung von Migrationsgrenzwerten noch gegen die Differenzierung nach den unterschiedlichen Konsistenzen des Spielzeugmaterials [wende], wie sie in der Richtlinie 2009/48 eingeführt wurden“.

129 Unter diesen Umständen kann sich die Bundesrepublik Deutschland nicht mit Erfolg auf einen Vergleich der Bioverfügbarkeitsgrenzwerte stützen, um darzutun, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen ein höheres Schutzniveau für die menschliche Gesundheit gewährleisteten als die Richtlinie 2009/48.

130 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Bundesrepublik Deutschland nicht den ihr obliegenden Nachweis erbracht hat, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen für Arsen, Antimon und Quecksilber ein höheres Schutzniveau gewährleisten als das der Richtlinie 2009/48.

131 Nach alledem ist die Klage abzuweisen, soweit sie die Nichtigerklärung der ablehnenden Entscheidung der Kommission über die Beibehaltung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen mit Bioverfügbarkeitsgrenzwerten für Arsen, Antimon und Quecksilber betrifft, ohne dass insoweit das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland zur Verhältnismäßigkeit dieser Bestimmungen und zu dem Umstand, dass sie weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen Mitgliedstaaten, noch ein unverhältnismäßiges Hindernis für das Funktionieren des Binnenmarkts darstellen, geprüft werden müsste.

132 Da die Bundesrepublik Deutschland nicht nachgewiesen hat, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen für Arsen, Antimon und Quecksilber ein höheres Schutzniveau gewährleisten als die Richtlinie 2009/48, geht das in der vorstehenden Randnummer genannte Vorbringen ins Leere.

Kosten

133 Nach Art. 87 § 3 der Verfahrensordnung kann das Gericht die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt oder wenn ein außergewöhnlicher Grund gegeben ist. Nach Art. 87 § 6 der Verfahrensordnung entscheidet das Gericht nach freiem Ermessen über die Kosten, wenn es die Hauptsache für erledigt erklärt.

134 Wie oben in den Rn. 33 und 34 festgestellt, hat sich der Rechtsstreit hinsichtlich des Antrags auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses in Bezug auf Barium erledigt, da die Klage, soweit sie auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses in Bezug auf Barium gerichtet ist, gegenstandslos geworden ist.

135 Aufgrund dessen und in Anbetracht der Tatsache, dass jede Partei teilweise unterlegen ist, ist zu entscheiden, dass die Kommission ihre eigenen Kosten und die Hälfte der Kosten der Bundesrepublik Deutschland trägt.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Achte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Der Rechtsstreit ist hinsichtlich der Frage nach der Rechtmäßigkeit des Beschlusses 2012/160/EU der Kommission vom 1. März 2012 zu den von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen zur Beibehaltung der Grenzwerte für Blei, Barium, Arsen, Antimon, Quecksilber sowie für Nitrosamine und nitrosierbare Stoffe in Spielzeug nach Anwendungsbeginn der Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug insoweit erledigt, als dieser Barium betrifft.

2. Art. 1 Abs. 2 des Beschlusses 2012/160 wird für nichtig erklärt, soweit darin die Billigung der einzelstaatlichen Bestimmungen mit Grenzwerten für Blei bis 21. Juli 2013 befristet wird.

3. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

4. Die Europäische Kommission trägt ihre eigenen Kosten und die Hälfte der Kosten der Bundesrepublik Deutschland.

Martins Ribeiro Popescu Berardis

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Mai 2014.

Unterschriften

Inhaltsverzeichnis

Rechtlicher Rahmen 1

Unionsrecht 2

Nationales Recht 6

Vorgeschichte des Rechtsstreits 7

Verfahren und Anträge der Verfahrensbeteiligten 7

Rechtliche Würdigung 8

Zum in der mündlichen Verhandlung gestellten Antrag der Bundesrepublik Deutschland, die Hauptsache teilweise für erledigt zu erklären 8

Zu den Anträgen auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses 9

Zur Rechtswidrigkeit der Befristung der Bewilligung in Bezug auf Blei 9

– Zur Zulässigkeit 9

– Zur Begründetheit 9

Zur Rechtswidrigkeit der Ablehnung einer Beibehaltung der einzelstaatlichen Bestimmungen in Bezug auf Antimon, Arsen und Quecksilber 14

– Angefochtener Beschluss 14

– Zur Verkennung des Maßstabs für die Prüfung gemäß Art. 114 Abs. 4 und 6 AEUV 16

– Zum Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 114 Abs. 4 und 6 AEUV 17

Kosten 26