ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

14 mei 2014*

„Harmonisatie van wetgevingen — Richtlijn 2009/48/EG — Veiligheid van speelgoed — Grenswaarden voor nitrosamines, nitroseerbare stoffen, lood, barium, arseen, antimoon en kwik in speelgoed — Weigering van de Commissie om daarvan afwijkende nationale bepalingen integraal goed te keuren — In de tijd beperkte goedkeuring — Bewijs dat nationale bepalingen hoger beschermingsniveau voor volksgezondheid bieden”

In zaak T-198/12,

**Bondsrepubliek Duitsland,** vertegenwoordigd door T. Henze en A. Wiedmann als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

**Europese Commissie,** vertegenwoordigd door M. Patakia en G. Wilms als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van besluit 2012/160/EU van de Commissie van 1 maart 2012 inzake de nationale bepalingen ter handhaving van de grenswaarden voor lood, barium, arseen, antimoon, kwik en nitrosaminen en nitroseerbare stoffen in speelgoed nadat richtlijn 2009/48/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de veiligheid van speelgoed van toepassing is geworden, waarvan door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland kennis is gegeven (PB L 80, blz. 19),

wijst

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: M. E. Martins Ribeiro (rapporteur), waarnemend voor de president, A. Popescu en G. Berardis, rechters,

griffier: K. Andová, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 september 2013,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

## Arrest

### Toepasselijke bepalingen

*Recht van de Unie*

1 Artikel 114 VWEU luidt als volgt:

„1. Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, zijn de volgende bepalingen van toepassing voor de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 26. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.

2. Lid 1 is niet van toepassing op de fiscale bepalingen, op de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen en op de bepalingen inzake de rechten en belangen van werknemers.

3. De Commissie zal bij haar in lid 1 bedoelde voorstellen op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming uitgaan van een hoog beschermingsniveau, daarbij in het bijzonder rekening houdend met alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd. Ook het Europees Parlement en de Raad zullen binnen hun respectieve bevoegdheden deze doelstelling trachten te verwezenlijken.

4. Wanneer een lidstaat het, nadat door het Europees Parlement en de Raad, door de Raad of door de Commissie een harmonisatiemaatregel is genomen, noodzakelijk acht nationale bepalingen te handhaven die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, geeft hij zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis aan de Commissie.

5. Wanneer een lidstaat het, nadat door het Europees Parlement en de Raad, door de Raad of door de Commissie een harmonisatiemaatregel is genomen, noodzakelijk acht, nationale bepalingen te treffen die gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, stelt hij de Commissie voorts, onverminderd lid 4, in kennis van de voorgenomen bepalingen en de redenen voor het vaststellen ervan.

6. Binnen zes maanden na de in de leden 4 en 5 bedoelde kennisgevingen keurt de Commissie de betrokken nationale bepalingen goed of wijst die af, nadat zij heeft nagegaan of zij al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten, of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen.

Indien de Commissie binnen deze termijn geen besluit neemt, worden de in lid 4 en lid 5 bedoelde nationale bepalingen geacht te zijn goedgekeurd.

Indien het complexe karakter van de aangelegenheid zulks rechtvaardigt en er geen gevaar bestaat voor de gezondheid van de mens, kan de Commissie de betrokken lidstaat ervan in kennis stellen dat de in dit lid bedoelde termijn met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd.

7. Indien een lidstaat krachtens lid 6 gemachtigd is om nationale bepalingen te handhaven of te treffen die afwijken van een harmonisatiemaatregel, onderzoekt de Commissie onverwijld of er een aanpassing van die maatregel moet worden voorgesteld.

8. Indien een lidstaat een specifiek probleem in verband met volksgezondheid aan de orde stelt op een gebied waarop eerder harmonisatiemaatregelen zijn genomen, brengt hij dit ter kennis van de Commissie die onverwijld onderzoekt of zij passende maatregelen aan de Raad moet voorstellen.

9. In afwijking van de procedure van de artikelen 258 en 259 kan de Commissie of een lidstaat zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie van de Europese Unie wenden indien zij/hij meent dat een andere lidstaat misbruik maakt van de in dit artikel bedoelde bevoegdheden.

10. Bovenbedoelde harmonisatiemaatregelen omvatten, in passende gevallen, een vrijwaringsclausule die de lidstaten machtigt om, op grond van één of meer van de in artikel 36 bedoelde niet-economische redenen, voorlopige maatregelen te treffen die aan toetsingsprocedure van de Unie worden onderworpen."

2 Op 3 mei 1988 heeft de Raad van de Europese Gemeenschappen richtlijn 88/378/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de veiligheid van speelgoed (PB L 187, blz. 1) vastgesteld.

3 Bijlage II bij richtlijn 88/378, met als opschrift „Fundamentele veiligheidsvoorschriften voor speelgoed", luidt als volgt:

„II. Bijzondere gevaren

[...]

3. Chemische eigenschappen

1. Speelgoed dient zodanig te zijn ontworpen en vervaardigd dat het bij gebruik overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de richtlijn geen gevaar voor de gezondheid of lichamelijk letsel meebrengt bij inslikken, inademing of contact met de huid, de slijmvliezen of de ogen.

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

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

0,2 µg voor antimoon

0,1 µg voor arsenicum

25,0 µg voor barium

[...]

0,7 µg voor lood

0,5 µg voor kwik

[...]

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

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

[...]”

4 De door richtlijn 88/378 vastgestelde grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid geven de maximale hoeveelheid van een chemische stof aan die, ten gevolge van het gebruik van speelgoed, mag worden opgenomen en beschikbaar mag zijn voor biologische processen in het menselijk lichaam. Deze grenswaarden zijn voor elke schadelijke stof uitgedrukt in microgram per dag (µg/d) en maken geen onderscheid naargelang van de consistentie van het speelgoed.

5 Het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) heeft, in opdracht van de Commissie, de Europese geharmoniseerde norm EN 71-3 „veiligheid van speelgoed” (hierna: EN 71-3) opgesteld en vervolgens op 13 december 1994 aangenomen zodat onder meer speelgoedproducenten het bewijs van overeenstemming met de regels van richtlijn 88/378 eenvoudiger kunnen leveren.

6 Norm EN 71-3 leidt uit de door richtlijn 88/378 vastgestelde grenswaarden voor biologische beschikbaarheid grenswaarden af voor migratie als gevolg van inslikken van speelgoedmateriaal en beschrijft een procedure die het mogelijk maakt om deze grenswaarden te bepalen. Zoals voortvloeit uit het derde punt van de considerans en artikel 5, lid 1, van richtlijn 88/378, schept de inachtneming van de waarden van norm EN 71-3 een vermoeden van overeenstemming met de fundamentele voorschriften van richtlijn 88/378 en dus met de door deze richtlijn vastgestelde grenswaarden voor biologische beschikbaarheid.

7 De migratielimieten geven de maximaal toelaatbare hoeveelheid van een chemische stof aan die mag migreren, dat wil zeggen vrijkomen uit een product, bijvoorbeeld door de huid of het maagsap binnen te dringen. Aan de hand van deze waarden kan een meting worden uitgevoerd op het speelgoed zelf. Zij worden voor elke schadelijke stof uitgedrukt in milligram per kilogram speelgoed (mg/kg).

8 Norm EN 71-3 legt de volgende migratielimieten op:

| Element | Migratielimiet |
|---|---|
| Antimoon | 60 mg/kg |
| Arsenicum | 25 mg/kg |
| Barium | 1 000 mg/kg |
| Lood | 90 mg/kg |
| Kwik | 60 mg/kg |

9 In 2003 is de herzieningsprocedure van richtlijn 88/378 begonnen die op 18 juni 2009 is voltooid met de vaststelling van richtlijn 2009/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 betreffende de veiligheid van speelgoed (PB L 170, blz. 1). De Bondsrepubliek Duitsland heeft zich bij de stemming tegen de vaststelling van deze handeling gekant.

10 Punt 22 van de considerans van richtlijn 2009/48 preciseert het volgende:

„De specifieke grenswaarden voor bepaalde stoffen in richtlijn 88/378/EEG moeten ook worden bijgewerkt om rekening te houden met het voortschrijdend wetenschappelijke inzicht. De grenswaarden voor arseen, cadmium, chroom VI, lood, kwik en organisch tin, die bijzonder giftig zijn en dan ook niet bewust gebruikt mogen worden in die onderdelen van speelgoed die toegankelijk zijn voor kinderen, moeten worden vastgesteld op de helft van het niveau dat volgens de criteria van het betrokken wetenschappelijk comité als veilig wordt beschouwd, om ervoor te zorgen dat alleen sporen aanwezig zijn die verenigbaar zijn met een goede fabricagepraktijk."

11 Punt 47 van de considerans van richtlijn 2009/48 luidt als volgt:

„Om speelgoedfabrikanten en andere marktdeelnemers voldoende tijd te gunnen om zich aan de in deze richtlijn vastgelegde eisen aan te passen moet er na de inwerkingtreding van deze richtlijn een overgangsperiode van twee jaar in acht worden genomen waarin speelgoed dat voldoet aan richtlijn 88/378/EEG in de handel mag worden gebracht. In geval van chemische eisen moet er een overgangsperiode van vier jaar worden vastgelegd, zodat er geharmoniseerde normen kunnen worden ontwikkeld die noodzakelijk zijn om aan die eisen te voldoen."

12 Richtlijn 2009/48 bepaalt de specifieke migratielimieten voor meerdere stoffen, waaronder lood, arseen, kwik, barium en antimoon, op basis van de aanbevelingen die het Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu heeft gedaan in een rapport van 2008, getiteld „Chemische stoffen in speelgoed. Een algemene methodologie voor de beoordeling van de chemische veiligheid van speelgoed met bijzondere aandacht voor de elementen" (hierna: „rapport van het RIVM"). Er zijn drie verschillende migratielimieten vastgesteld, afhankelijk van het type speelgoedmateriaal: droog, bros, poederachtig of flexibel speelgoedmateriaal, vloeibaar of kleverig speelgoedmateriaal en afgekrabd speelgoedmateriaal.

13 In bijlage II bij richtlijn 2009/48, met als opschrift „Bijzondere veiligheidseisen", staat het volgende vermeld:

„III. Chemische eigenschappen

[...]

13. Onverminderd de punten 3, 4 en 5 mogen de volgende migratielimieten niet worden overschreden voor speelgoed of bestanddelen daarvan:

| Element | mg/kg in droog, bros, poederachtig of flexibel speelgoedmateriaal | mg/kg in vloeibaar of kleverig speelgoedmateriaal | mg/kg in afgekrabd speelgoedmateriaal |
|---|---|---|---|
| [...] | [...] | [...] | [...] |
| Antimoon | 45 | 11,3 | 560 |
| Arseen | 3,8 | 0,9 | 47 |
| Barium | 4 500 | 1 125 | 56 000 |
| [...] | [...] | [...] | [...] |
| Lood | 13,5 | 3,4 | 160 |
| [...] | [...] | [...] | [...] |
| Kwik | 7,5 | 1,9 | 94 |
| [...] | [...] | [...] | [...] |

[...]”

14 Artikel 53 van deze richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten mogen het op de markt aanbieden van speelgoed dat met richtlijn 88/378/EEG in overeenstemming is en vóór 20 juli 2011 in de handel is gebracht, niet belemmeren.

2. In aanvulling op het bepaalde in lid 1 mogen de lidstaten het op de markt aanbieden van speelgoed dat voldoet aan de eisen van deze richtlijn niet belemmeren, behalve aan de eisen die zijn vastgelegd in bijlage II, deel III, mits dit speelgoed voldoet aan de eisen die zijn vastgelegd in bijlage II, deel 3, bij richtlijn 88/378/EEG en vóór 20 juli 2013 in de handel is gebracht.”

15 Artikel 54 van richtlijn 2009/48, met als opschrift „Omzetting”, bepaalt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk 20 januari 2011 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Zij passen die bepalingen toe vanaf 20 juli 2011.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

De lidstaten delen de Commissie de tekst van de bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.”

16 Artikel 55 van richtlijn 2009/48, met als opschrift „Intrekking”, bepaalt:

„Richtlijn 88/378/EEG, met uitzondering van artikel 2, lid 1, en bijlage II, deel 3, wordt ingetrokken met ingang van 20 juli 2011. Artikel 2, lid 1, en bijlage II, deel 3, wordt ingetrokken met ingang van 20 juli 2013.

Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar deze richtlijn.”

*Nationaal recht*

17 De Bondsrepubliek Duitsland heeft richtlijn 88/378 in het nationale recht omgezet middels de Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug (verordening inzake de veiligheid van speelgoed) van 21 december 1989 (BGBl. 1989 I, blz. 2541), laatst gewijzigd door artikel 6, lid 2, van de Verordnung zur Umsetzung der EG-Richtlinien 2002/44/EG und 2003/10/EG zum Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen durch Lärm und Vibrationen (verordening tot omzetting van de richtlijnen 2002/44/EG en 2003/10/EG betreffende de bescherming van werknemers tegen de gevaren van geluid en trillingen) van 6 maart 2007 (BGBl. 2007 I, blz. 261). De grenswaarden voor lood, arseen, kwik, barium en antimoon in § 2 van de bovengenoemde nationale regeling stemden overeen met de door richtlijn 88/378 voorgeschreven waarden.

18 Op 20 juli 2011 is de Zweite Verordnung zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug) (2. GPSGV) [tweede verordening houdende de wet op de veiligheid van gereedschap en producten (verordening inzake de veiligheid van speelgoed), BGBl. 2011 I, blz. 1350 e.v. en blz. 1470; hierna: „tweede GPSGV 2011”] in werking getreden. § 10, lid 3, daarvan, dat de fundamentele veiligheidsvoorschriften betreft, neemt de grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid van bijlage II bij richtlijn 88/378 voor lood, antimoon, arseen, barium en kwik over.

## Voorgeschiedenis van het geding

19 Bij brief van 18 januari 2011 heeft de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 114, lid 4, VWEU de Commissie om toestemming gevraagd om na de datum van inwerkingtreding van bijlage II, punt III, van richtlijn 2009/48, namelijk 20 juli 2013, de Duitse bepalingen voor de vijf elementen lood, arseen, kwik, barium en antimoon, alsmede voor nitrosaminen en nitroseerbare stoffen die uit speelgoedmateriaal vrijkomen, te handhaven.

20 Bij brief van 2 maart 2011 heeft de Bondsrepubliek Duitsland dit verzoek omstandig gemotiveerd. Als bijlage bij deze brief heeft zij wetenschappelijke studies van het Bundesinstitut für Risikobewertung (Federaal Instituut voor de beoordeling van gezondheidsrisico's; hierna „BfR") overgelegd waarvan één studie betrekking heeft op antimoon, arseen, lood, barium en kwik en een andere op nitrosamines en nitroseerbare stoffen.

21 Bij besluit van 4 augustus 2011 heeft de Commissie de Duitse Bondsrepubliek ervan in kennis gesteld dat overeenkomstig artikel 114, lid 6, derde alinea, VWEU de in de eerste alinea van dat lid bedoelde termijn van zes maanden om de op 2 maart 2011 meegedeelde nationale bepalingen inzake de vijf elementen lood, arseen, kwik, barium en antimoon alsmede nitrosaminen en nitroseerbare stoffen goed te keuren of af te wijzen werd verlengd tot 5 maart 2012.

22 In besluit 2012/160/EU van 1 maart 2012 inzake de nationale bepalingen ter handhaving van de grenswaarden voor lood, barium, arseen, antimoon, kwik en nitrosaminen en nitroseerbare stoffen in speelgoed na de inwerkintreding van richtlijn 2009/48/EG (PB L 80, blz. 19; hierna: „bestreden besluit"), waarvan op 2 maart 2012 kennis is gegeven, heeft de Commissie als volgt beslist:

„Artikel 1

De Duitse maatregelen betreffende antimoon, arseen en kwik waarvan krachtens artikel 114, lid 4, VWEU kennis is gegeven, worden niet goedgekeurd.

De Duitse maatregelen betreffende lood waarvan krachtens artikel 114, lid 4, VWEU kennis is gegeven, worden goedgekeurd tot de datum van inwerkingtreding van bepalingen [van de Europese Unie] waarin nieuwe grenswaarden voor lood in speelgoed worden vastgesteld, of tot en met 21 juli 2013 als dat eerder is.

De Duitse maatregelen betreffende barium waarvan krachtens artikel 114, lid 4, VWEU kennis is gegeven, worden goedgekeurd tot de datum van inwerkingtreding van bepalingen [van de Europese Unie] waarin nieuwe grenswaarden voor barium in speelgoed worden vastgesteld, of tot en met 21 juli 2013 als dat eerder is.

De Duitse maatregelen betreffende nitrosaminen en nitroseerbare stoffen waarvan krachtens artikel 114, lid 4, VWEU kennis is gegeven, worden goedgekeurd."

## Procesverloop en conclusies van partijen

23 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 14 mei 2012, heeft de Bondsrepubliek Duitsland het onderhavige beroep ingesteld.

24 De Bondsrepubliek Duitsland verzoekt het Gerecht:

— het bestreden besluit nietig te verklaren voor zover daarbij, ten eerste, de ter handhaving meegedeelde nationale bepalingen houdende de grenswaarden voor antimoon, arseen en kwik, niet zijn goedgekeurd en, ten tweede, de ter handhaving meegedeelde nationale bepalingen houdende grenswaarden voor lood en barium slechts tot en met 21 juli 2013 zijn goedgekeurd;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

25 De Commissie verzoekt het Gerecht:

— het beroep te verwerpen;

— de Bondsrepubliek Duitsland te verwijzen in de kosten.

26 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 27 augustus 2012, heeft het Koninkrijk Denemarken verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige zaak aan de zijde van de Bondsrepubliek Duitsland. Bij beschikking van 27 september 2012 heeft de president van de Achtste kamer dit verzoek ingewilligd.

27 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 13 november 2012, heeft het Koninkrijk Denemarken het Gerecht meegedeeld dat het zijn interventie introk. Bij beschikking van de president van de Achtste kamer van 14 december 2012 is het Koninkrijk Denemarken geschrapt als interveniënt in de onderhavige zaak.

28 Bij akte van 13 februari 2013 heeft de Bondsrepubliek Duitsland een verzoek in kort geding ingediend waarin het verzocht:

— de meegedeelde nationale bepalingen houdende grenswaarden voor antimoon, arsenicum, barium, lood en kwik voorlopig goed te keuren totdat het Gerecht uitspraak heeft gedaan ten gronde;

— subsidiair, de Commissie te gelasten om de meegedeelde nationale bepalingen houdende grenswaarden voor antimoon, arsenicum, barium, lood en kwik voorlopig goed te keuren totdat het Gerecht uitspraak heeft gedaan ten gronde.

29 Bij beschikking van 15 mei 2013 heeft de president van het Gerecht, recht doende in kort geding, beslist om de Commissie te gelasten de handhaving van de door de Bondsrepubliek Duitsland meegedeelde nationale bepalingen houdende grenswaarden voor antimoon, arsenicum, barium, lood en kwik in speelgoed toe te staan tot aan de uitspraak van het Gerecht in de hoofdzaak.

30 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Achtste kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het in het kader van de in artikel 64 van zijn Reglement voor de procesvoering bedoelde maatregelen tot organisatie van de procesgang partijen schriftelijk een aantal vragen gesteld. Zij hebben daarop binnen de gestelde termijn geantwoord.

31 Partijen zijn in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 19 september 2013.

## In rechte

*Ter terechtzitting geformuleerd verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland om het geding gedeeltelijk zonder beslissing af te doen*

32 Ter terechtzitting heeft de Bondsrepubliek Duitsland aangegeven dat de Commissie, nadat het onderhavige beroep was ingesteld, verordening (EU) nr. 681/2013 van 17 juli 2013 houdende wijziging van bijlage II, punt III, van richtlijn 2009/48 (PB L 195, blz. 16) heeft vastgesteld, waarin de migratielimieten voor barium, zoals die in deze bijlage stonden, zijn aangepast. Deze lidstaat heeft het Gerecht verzocht om het geding gedeeltelijk zonder beslissing af te doen voor zover het beroep strekt tot nietigverklaring van het deel van het bestreden besluit dat barium betreft, en om de Commissie te verwijzen in de kosten.

33 Vastgesteld moet worden dat het beroep door de vaststelling van verordening nr. 681/2013 zonder voorwerp is voor zover het strekt tot nietigverklaring van het deel van het bestreden besluit dat betrekking heeft op barium.

34 In deze omstandigheden zal de conclusie strekkende tot nietigverklaring van de beperking van de geldigheidsduur van de goedkeuring inzake barium en lood tot en met 21 juli 2013, op grond dat die beperking onrechtmatig is, alleen worden onderzocht voor zover het de goedkeuring inzake lood betreft. Over het verzoek tot nietigverklaring van het bestreden besluit voor zover het barium betreft, hoeft dus geen uitspraak meer te worden gedaan.

*Conclusies strekkende tot nietigverklaring van het bestreden besluit*

35 Het beroep van de Bondsrepubliek Duitsland strekt tot gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit, namelijk voor zover, ten eerste, de ter handhaving meegedeelde nationale maatregelen houdende vaststelling van grenswaarden voor lood daarin slechts worden goedgekeurd tot en met 21 juli 2013 en, ten tweede, de ter handhaving meegedeelde nationale maatregelen houdende vaststelling van grenswaarden voor antimoon, arseen en kwik daarin niet worden goedgekeurd.

Onrechtmatige beperking in de tijd van de goedkeuring inzake lood

– Ontvankelijkheid

36 De Commissie betoogt dat de betwisting van de temporeel beperkte goedkeuring inzake lood niet-ontvankelijk is omdat de Bondsrepubliek Duitsland geen procesbelang heeft.

37 In herinnering moet echter worden gebracht dat artikel 263 VWEU een duidelijk onderscheid maakt tussen het recht van de instellingen van de Unie en de lidstaten om een beroep tot nietigverklaring in te stellen en het recht van natuurlijke en rechtspersonen om dit te doen. De tweede alinea van dit artikel verleent onder meer lidstaten het recht om met een beroep tot nietigverklaring de wettigheid van de besluiten van de Commissie te bestrijden zonder dat voor de uitoefening van dit recht een procesbelang hoeft te worden aangetoond (zie in die zin arrest Hof van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad, 131/86, Jurispr. blz. 905, punt 6; beschikking van het Hof van 27 november 2001, Portugal/Commissie, C-208/99, Jurispr. blz. I-9183, punten 22-24; arrest Gerecht van 13 september 2010, Griekenland/Commissie, T-415/05, T-416/05 en T-423/05, Jurispr. blz. II-4749, punt 57).

38 Bijgevolg is het verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland tot nietigverklaring van het bestreden besluit duidelijk ontvankelijk aangezien de ter handhaving meegedeelde nationale bepalingen houdende vaststelling van de grenswaarden voor lood daarin slechts uiterlijk tot en met 21 juli 2013 zijn goedgekeurd.

– Ten gronde

39 De Bondsrepubliek Duitsland voert in wezen drie middelen tot nietigverklaring aan die zijn gebaseerd op schending van de motiveringsplicht, schending van artikel 114 VWEU en misbruik van bevoegdheid.

40 Allereerst dient het middel van de Bondsrepubliek Duitsland inzake schending van de motiveringsplicht te worden beoordeeld.

41 De Bondsrepubliek Duitsland stelt in wezen dat de Commissie ontoereikend heeft gemotiveerd waarom de goedkeuring van de nationale bepalingen inzake lood in de tijd is beperkt. Deze lidstaat wijst erop dat uit de „werkwijze" van de Commissie een logische tegenstrijdigheid blijkt, die haar ertoe had moeten aanzetten om deze beperking bijzonder omstandig te motiveren.

42 De punten 53 tot en met 55 van het bestreden besluit inzake lood luiden als volgt:

„Het standpunt van de Duitse Bondsregering

(53) De Duitse autoriteiten verwijzen naar de studie van de EFSA uit 2010 met een uitvoerige beoordeling van lood. Volgens de EFSA bestaat er geen wetenschappelijk gerechtvaardigde drempeldosis voor de nadelige effecten van lood op de menselijke gezondheid. Daarom is Duitsland van mening dat de migratielimieten voor lood in de richtlijn geen wetenschappelijke basis meer hebben en verzoekt het zijn nationale maatregelen te mogen handhaven.

Beoordeling van het standpunt van de Duitse Bondsregering

(54) De Commissie erkent dat de migratielimieten voor lood in de richtlijn kinderen inmiddels onvoldoende bescherming bieden. Na de herziening van de speelgoedwetgeving hebben de EFSA en het JECFA in 2010 vraagtekens geplaatst bij de toelaatbare dagelijkse inname op basis waarvan de grenswaarden waren berekend. Naar aanleiding daarvan is de Commissie al begonnen met de herziening van die grenswaarden.

(55) Gezien het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de maatregelen ten aanzien van lood waarvan Duitsland kennis heeft gegeven, gerechtvaardigd zijn op grond van gewichtige eisen ter bescherming van de menselijke gezondheid."

43 Punt 91 van het bestreden besluit, dat is opgenomen in het deel met als opschrift „Geen hinderpaal voor de werking van de interne markt", luidt als volgt:

„Wat lood [...] betreft, merkt de Commissie op dat fabrikanten die de bepalingen van de richtlijn naleven, in alle lidstaten behalve Duitsland speelgoed in de handel kunnen brengen. Het is niet waarschijnlijk dat fabrikanten speelgoed in twee versies zullen vervaardigen; zij zullen dan eerder de afwijkende bepalingen aanhouden zodat hun speelgoed in alle lidstaten in de handel gebracht kan worden. Verder wijst de Commissie erop dat de Duitse grenswaarden voor lood [...] de waarden zijn die sinds 1990 in de EU golden krachtens richtlijn 88/378/EEG en dat de fabrikanten hier uit technisch oogpunt aan kunnen voldoen. De speelgoedfabrikanten hebben deze zienswijze bevestigd toen zij hun standpunt over de Duitse maatregelen te kennen gaven. De Commissie heeft derhalve redenen om aan te nemen dat het effect op de werking van de interne markt in verhouding staat tot het doel om de gezondheid van kinderen te beschermen."

44 Punt 94 van het bestreden besluit, dat is opgenomen in het deel met als opschrift „Conclusie", luidt als volgt:

„Wat betreft de nationale maatregelen betreffende lood [...] waarvan Duitsland kennisgegeven heeft, concludeert de Commissie dat die maatregelen gerechtvaardigd zijn om de menselijke gezondheid te beschermen, geen middel van willekeurige discriminatie of verkapte beperking van de handel tussen lidstaten zijn en geen onevenredige hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen. De Commissie heeft derhalve redenen om de nationale maatregelen waarvan kennis is gegeven goed te keuren, op voorwaarde dat zij slechts voor een beperkte tijd geldig blijven."

45 In herinnering dient te worden gebracht dat de motiveringsplicht van artikel 296, tweede alinea, VWEU een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de vraag naar de gegrondheid van de motivering, die de inhoudelijke rechtmatigheid van de omstreden handeling betreft (zie arresten van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 67, en 22 maart 2001, Frankrijk/Commissie, C-17/99, Jurispr. blz. I-2481, punt 35).

46 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296, tweede alinea, VWEU vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en moet de redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het bevoegde gerecht zijn toezicht kan uitoefenen. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet vereist dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296, tweede alinea, VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald in punt 45 hierboven, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest Gerecht van 4 juli 2006, Hoek Loos/Commissie, T-304/02, Jurispr. blz. II-1887, punt 58).

47 De motivering van een handeling moet logisch zijn en mag geen inhoudelijke tegenstrijdigheden bevatten, die aan een goed begrip van de aan die handeling ten grondslag liggende redenen in de weg staan (arrest Hof van 29 september 2011, Elf Aquitaine/Commissie, C-521/09 P, Jurispr. blz. I-8947, punt 151).

48 Een tegenstrijdigheid in de motivering van een besluit schendt de uit artikel 296, tweede alinea, VWEU voortvloeiende verplichting en tast de geldigheid van deze handeling aan indien is vastgesteld dat de geadresseerde van de handeling door deze tegenstrijdigheid geheel of gedeeltelijk niet in staat is de werkelijke redenen van het besluit te kennen, waardoor het dispositief van de handeling geheel of gedeeltelijk een juridische grondslag mist (arresten Gerecht van 24 januari 1995, Tremblay e.a./Commissie, T-5/93, Jurispr. blz. II-185, punt 42; 30 maart 2000, Kish Glass/Commissie, T-65/93, Jurispr. blz. II-1885, punt 85, en 12 september 2013, Duitsland/Commissie, T-347/09, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 101).

49 Bovendien volgt uit de rechtspraak dat een besluit van de Commissie dat in de lijn ligt van een constante beschikkingspraktijk summier mag worden gemotiveerd, bijvoorbeeld door verwijzing naar bedoelde praktijk, maar dat de Commissie, wanneer zij veel verder gaat dan eerder het geval was, haar beweegredenen met zoveel woorden dient te vermelden (zie arresten Hof van 26 november 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique e.a./Commissie, 73/74, Jurispr. blz. 1491, punt 31, en 11 december 2008, Commissie/Département du Loiret, C-295/07 P, Jurispr. blz. I-9363, punt 44).

50 Voorts moet worden benadrukt dat het toezicht op de inachtneming van de door de Unierechtsorde in administratieve procedures verleende waarborgen, zoals de verplichting van de Commissie om haar besluit toereikend te motiveren, des te belangrijker is in de context van de procedure van artikel 114, lid 4, VWEU, aangezien het beginsel van hoor en wederhoor niet van toepassing is op die procedure (zie in die zin arresten Hof van 20 maart 2003, Denemarken/Commissie, C-3/00, Jurispr. blz. I-2643, punt 50, en 6 november 2008, Nederland/Commissie, C-405/07 P, Jurispr. blz. I-8301, punten 56 en 57).

51 In casu bevat het bestreden besluit opmerkingen vooraf (punten 19 tot en met 24) waarin met name wordt verwezen naar de omstandigheden waarin de grenswaarden voor arseen, lood, antimoon, barium en kwik in de richtlijnen 88/378 en 2009/48 zijn vastgesteld. Wat richtlijn 2009/48 betreft, benadrukt de Commissie dat, ingevolge de aanbevelingen van het RIVM, de blootstelling van kinderen aan chemische stoffen in speelgoed een bepaalde waarde, de „toelaatbare dagelijkse inname", niet mag overschrijden en dat, aangezien de toelaatbare dagelijkse innamen worden bepaald op basis van wetenschappelijk onderzoek en zich daarin ontwikkelingen kunnen voordoen, de wetgever in de mogelijkheid heeft voorzien om die grenswaarden te herzien wanneer er nieuwe gegevens beschikbaar worden.

52 De Commissie heeft de rechtvaardigingsgronden onderzocht die de Bondsrepubliek Duitsland ter ondersteuning van haar verzoek om afwijking voor elke stof heeft aangevoerd. Aan het slot van haar onderzoek heeft de Commissie het verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland strekkende tot handhaving van de nationale maatregelen houdende vaststelling van de grenswaarden voor lood goedgekeurd omdat zij van oordeel was dat zij „gerechtvaardigd zijn op grond van gewichtige eisen ter bescherming van de menselijke gezondheid" (punten 55 en 94 van het bestreden besluit).

53 Volgens de Commissie is deze conclusie gebaseerd op specifieke problemen in verband met de toelaatbare dagelijkse inname op basis waarvan de grenswaarden waren berekend en die door bepaalde wetenschappelijke studies ter discussie is gesteld (punt 54 van het bestreden besluit). De Commissie heeft erop gewezen dat de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) en het Gemengd Comité FAO/WHO van Deskundigen (JECFA) na de herziening van de speelgoedwetgeving vraagtekens hebben geplaatst bij de toelaatbare dagelijkse inname op basis waarvan de grenswaarden waren berekend en dat zij bijgevolg al was begonnen met de herziening van die grenswaarden.

54 In het bestreden besluit heeft de Commissie ook vastgesteld dat de door de Bondsrepubliek Duitsland meegedeelde nationale bepalingen inzake lood geen middel van willekeurige discriminatie of verkapte beperking van de handel tussen lidstaten zijn en geen onevenredige hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen (punten 83, 86, 91 en 94 van het bestreden besluit).

55 Pas in de conclusie van het bestreden besluit heeft de Commissie aangegeven dat zij redenen had om de meegedeelde nationale maatregelen goed te keuren, op voorwaarde dat zij „slechts voor een beperkte tijd geldig blijven" (punt 94 van het bestreden besluit), wat in artikel 1 van het dictum van het besluit is vastgelegd. De Commissie heeft het behoud van de Duitse bepalingen betreffende lood in speelgoed bijgevolg goedgekeurd „tot de datum van inwerkingtreding van bepalingen van de [Europese Unie] waarin nieuwe grenswaarden voor lood in speelgoed worden vastgesteld, of tot en met 21 juli 2013 als dat eerder is".

56 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de tijdelijke goedkeuring van de meegedeelde nationale maatregelen inzake lood is verbonden aan een termijn die eindigt zodra één van de volgende alternatieve gebeurtenissen zich voordoet: de eerste gebeurtenis staat niet vast en betreft „de datum van inwerkingtreding van bepalingen van de [Europese Unie] waarin nieuwe grenswaarden voor lood in speelgoed worden vastgesteld"; de tweede gebeurtenis is vastgelegd op datum van 21 juli 2013. In haar stukken beweert de Commissie dienaangaande dat zij de toegestane afwijking in de tijd heeft

beperkt, omdat zij op het moment van de vaststelling van het bestreden besluit reeds maatregelen had getroffen om de in richtlijn 2009/48 vastgelegde waarden voor lood te herzien, gelet op de evoluerende wetenschappelijke inzichten. Vastgesteld zij echter dathet besluit niet specifiek op dit punt ingaat.

57 Wat de beperking van de geldigheidsduur van de goedkeuring betreft „tot de datum van inwerkingtreding van bepalingen van de [Europese Unie] waarin nieuwe grenswaarden voor lood in speelgoed worden vastgesteld", moet worden geoordeeld dat de Bondsrepubliek Duitsland de redenering van de Commissie kon volgen op basis van een globale lezing van het bestreden besluit en door de uitdrukkelijke overwegingen daarin inzake de herziening van de grenswaarden voor lood van richtlijn 2009/48 in logisch verband te brengen met de teneur van artikel 1 van het dispositief waarin de geldigheidsduur van de goedkeuring wordt beperkt tot de inwerkingtreding van „bepalingen van de [Europese Unie] waarin nieuwe grenswaarden worden vastgesteld" voor deze stof.

58 Wat daarentegen de beperking tot en met 21 juli 2013 betreft, merkt de Bondsrepubliek Duitsland allereerst op dat de Commissie in punt 54 van het bestreden besluit heeft erkend dat de door de richtlijn vastgestelde migratielimieten voor lood kinderen niet langer voldoende bescherming boden en dat de meegedeelde nationale bepalingen werden gerechtvaardigd door gewichtige eisen ter bescherming van de menselijke gezondheid, zodat het beginsel van een beperking in de tijd een logische tegenstrijdigheid aan de orde stelt. Vervolgens moet de beperking in de tijd worden aangemerkt als een afwijking van het normatieve voorschrift van artikel 114, leden 4 en 6, VWEU, dat de Commissie ertoe verplicht om de meegedeelde nationale bepaling goed te keuren indien aan de toepassingsvoorwaarden van deze bepaling is voldaan. De tegenstrijdigheid is overigens nog duidelijker in het licht van de beschouwingen van de Commissie betreffende de nationale bepalingen inzake nitrosamines en nitroseerbare stoffen, die zonder beperking in de tijd zijn goedgekeurd. Ten slotte komt de beperking in de tijd tot en met 21 juli 2013 uiteindelijk neer op een weigering, gelet op de opzet van richtlijn 2009/48.

59 In herinnering dient te worden gebracht dat de wetgever van de Unie weliswaar heeft bepaald dat richtlijn 2009/48 uiterlijk op 20 januari 2011 moest zijn omgezet, maar dat de lidstaten de nationale omzettingsbepalingen pas vanaf 20 juli 2011 moesten toepassen (artikel 54 van richtlijn 2009/48) en dat richtlijn 88/378 met ingang van 20 juli 2011 is ingetrokken, met uitzondering van artikel 2, lid 1, en punt II 3 van de bijlage daarbij, die met ingang van 20 juli 2013 zijn ingetrokken (artikel 55 van richtlijn 2009/48).

60 In het licht van de in het vorige punt bedoelde uitzondering heeft de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie om toestemming gevraagd om de bepalingen uit haar nationale recht voor verschillende stoffen, waaronder lood in speelgoed, te mogen handhaven „na 20 juli 2013, datum van inwerkingtreding van bijlage II, [punt] 3, van richtlijn 2009/48", aangezien de door richtlijn 88/378 vastgestelde en door deze bepalingen overgenomen grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid van toepassing bleven tot en met deze datum, ongeacht enige goedkeuring door de Commissie.

61 Het staat vast dat de Commissie de handhaving van de nationale bepalingen voor lood slechts heeft goedgekeurd tot aan de inwerkingtreding van nieuwe migratielimieten voor deze stof en in ieder geval uiterlijk tot en met 21 juli 2013.

62 Bijgevolg moet worden aangenomen dat het vervallen van de toestemming om de nationale bepalingen voor lood te handhaven ofwel moest samenvallen met de inwerkingtreding van nieuwe bepalingen van Unierecht houdende vaststelling van nieuwe migratielimieten voor deze stof, wat alleen zinvol was indien deze inwerkingtreding plaatsvond vóór 21 juli 2013, ofwel, na verloop van de tijd, moest plaatsvinden op 21 juli 2013, namelijk een dag na het buiten werking treden van punt II 3 van bijlage II bij richtlijn 88/378, die is vervangen door bijlage II, punt III, van richtlijn 2009/48.

63 Wat deze laatste hypothese betreft, heeft de Commissie in antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht het volgende geantwoord:

„De door de richtlijn vastgestelde grenswaarden voor chemische stoffen zijn van toepassing sinds 20 juli 2013, 0 uur. Bij het vaststellen van het bestreden besluit ging de Commissie ervan uit dat de grenswaarden voor [...] lood te gepasten tijde voor deze datum zouden worden herzien. Zij wilde echter vermijden dat haar zou worden verweten een besluit uit te vaardigen dat voor deze twee stoffen geen toepassing in de tijd bepaalde. Bovendien vallen de twee data in een weekend. Bijgevolg kent het besluit de Duitse regering (symbolisch) een bijkomende termijn van een dag toe om de wijziging in te voeren."

64 Aangezien de door richtlijn 88/378 vastgestelde grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid van toepassing bleven tot en met 20 juli 2013 en de handhaving van de nationale bepalingen voor lood slechts was toegestaan uiterlijk tot en met 21 juli 2013, waarbij het verschil tussen deze twee data louter symbolisch is, moet, zoals de Bondsrepubliek Duitsland terecht benadrukt, worden vastgesteld dat het concrete resultaat van het bestreden besluit een afwijzende beslissing is. De Commissie heeft dit overigens uitdrukkelijk erkend tijdens de hoorzitting, ook al heeft zij in dit besluit vastgesteld dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 114, leden 4 en 6, VWEU was voldaan (punten 55, 83, 86, 91 en 94 van het bestreden besluit).

65 Het bestreden besluit blijkt dus een innerlijke tegenstrijdigheid te bevatten die aan een goed begrip van de daaraan ten grondslag liggende redenen in weg staat.

66 Gelet op deze innerlijke tegenstrijdigheid en zonder dat over de andere middelen van de Bondsrepubliek Duitsland inzake de onrechtmatige beperking in de tijd van de goedkeuring inzake lood, uitspraak hoeft te worden gedaan, moet artikel 1, tweede alinea, van het bestreden besluit nietig worden verklaard wegens schending van artikel 296, tweede alinea, VWEU, voor zover het de geldigheidsduur van de goedkeuring van de nationale bepalingen houdende vaststelling van de grenswaarden voor lood heeft beperkt tot en met 21 juli 2013.

Onrechtmatige weigering van de handhaving van de nationale bepalingen inzake antimoon, arseen en kwik

– Bestreden besluit

67 Bij de beoordeling van het op artikel 114, lid 4, VWEU gebaseerde verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland heeft de Commissie in de punten 19 tot en met 24 van het bestreden besluit algemene opmerkingen geformuleerd die betrekking hebben op alle betrokken stoffen, alvorens het verzoek met betrekking tot elk van deze stoffen te onderzoeken.

68 Deze opmerkingen vooraf luiden als volgt:

„(19) De grenswaarden voor arseen, lood, antimoon, barium en kwik in de Zweite Verordnung zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug – 2. GPSGV) zijn dezelfde als in richtlijn 88/378/EEG, die sinds 1990 in de EU gelden. Deze grenswaarden zijn vastgesteld op grond van de destijds beschikbare wetenschappelijke informatie, namelijk het wetenschappelijk advies van het Raadgevend Wetenschappelijk Comité voor het onderzoek naar de toxiciteit en de ecotoxiciteit van chemische verbindingen uit 1985, getiteld Report EUR 12964(EN), chapter III „Chemical properties of toys". Voor het vaststellen van grenswaarden werd uitgegaan van geschatte voedselinnamegegevens voor volwassenen. Aangenomen werd dat de inname van kinderen, met een geschat lichaamsgewicht van ten hoogste 12 kg, maximaal 50 % van die van volwassenen zou bedragen en dat niet meer dan 10 % daarvan afkomstig zou zijn van speelgoed.

(20) De richtlijn, die in 2009 is vastgesteld, kwam in de plaats van richtlijn 88/378/EEG en behelsde een modernisering van het wettelijke kader voor chemische stoffen met inachtneming van de meest recente wetenschappelijke gegevens die ten tijde van de herziening beschikbaar waren.

(21) De grenswaarden in de richtlijn voor arseen, lood, antimoon, barium en kwik zijn als volgt berekend: ingevolge de aanbevelingen van het Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in het rapport „Chemicals in Toys. A general methodology for assessment of chemical safety of toys with a focus on elements" uit 2008 mag de blootstelling van kinderen aan chemische stoffen in speelgoed een bepaalde waarde, de „toelaatbare dagelijkse inname", niet overschrijden. Aangezien kinderen ook worden blootgesteld aan chemische stoffen uit andere bronnen dan speelgoed, mag slechts een percentage van de toelaatbare dagelijkse inname aan speelgoed worden toegekend. Het Wetenschappelijk Comité voor toxiciteit, ecotoxiciteit en milieu (WCTEM) is geraadpleegd en heeft in een verslag uit 2004 aanbevolen maximaal 10 % van de toelaatbare dagelijkse inname aan speelgoed toe te kennen. Voor bijzonder giftige stoffen (zoals arseen, lood en kwik) heeft de wetgever echter besloten dat maximaal 5 % van de toelaatbare dagelijkse inname aan speelgoed mag worden toegekend, om te garanderen dat er alleen sporen aanwezig zijn die verenigbaar zijn met een goede fabricagepraktijk. Voor de berekening van de grenswaarden moet het maximumpercentage van de toelaatbare dagelijkse inname vermenigvuldigd worden met het gewicht van een kind, dat op 7,5 kg wordt geschat, en gedeeld door de hoeveelheid ingeslikt materiaal, die door het RIVM wordt geschat op 8 mg per dag voor afgekrabd speelgoedmateriaal, 100 mg voor bros speelgoedmateriaal en 400 mg voor vloeibaar of kleverig speelgoedmateriaal. Het Wetenschappelijk Comité voor gezondheids- en milieurisico's (WCGM) heeft deze grenswaarden in zijn advies van 18 mei 2010 getiteld „Risks from organic CMR substances in toys" onderschreven. Aangezien de toelaatbare dagelijkse innamen worden opgesteld op basis van wetenschappelijk onderzoek en zich daarin ontwikkelingen kunnen voordoen, heeft de wetgever voorzien in de mogelijkheid om die grenswaarden te wijzigen als er nieuwe gegevens beschikbaar komen.

(22) In de richtlijn zijn migratielimieten vastgesteld, terwijl de nationale grenswaarden die Duitsland wil aanhouden als biologische beschikbaarheid zijn uitgedrukt. De biologische beschikbaarheid is gedefinieerd als de hoeveelheid chemische stoffen die feitelijk uit speelgoed vrijkomt; deze hoeveelheid wordt niet noodzakelijk volledig door het menselijk lichaam opgenomen. De migratie is gedefinieerd als de hoeveelheid chemische stoffen die feitelijk uit speelgoed vrijkomt en ook door het menselijk lichaam wordt opgenomen. De Commissie is zich ervan bewust dat de in 1990 vastgestelde grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid in de norm EN 71-3 „Migratie van bepaalde elementen" in migratielimieten zijn omgezet. De daarbij uitgevoerde berekeningen waren echter benaderend van aard. De gehanteerde toelaatbare dagelijkse innamen waren gebaseerd op aanbevelingen uit 1985. Daarbij is uitgegaan van een dagelijkse inname van 8 mg speelgoedmateriaal en werden bepaalde correcties aangebracht, ten eerste om de blootstelling van kinderen aan giftige elementen zo klein mogelijk te maken door bijvoorbeeld de migratielimiet voor barium te verlagen, en ten tweede met het oog op de analytische haalbaarheid, zodat bijvoorbeeld de migratielimiet voor antimoon en arseen werd verhoogd.

(23) De Commissie wijst erop dat normen niet verplicht zijn, maar door de industrie op vrijwillige basis worden gebruikt in het kader van de wettelijke conformiteitsbeoordelingsprocedures. Bovendien wordt norm EN 71-3 momenteel herzien om een vermoeden van conformiteit te creëren met de nieuwe grenswaarden van de richtlijn.

(24) Aan de grenswaarden van de richtlijn liggen dus andere wetenschappelijke overwegingen ten grondslag dan aan die van de norm EN 71-3. De grenswaarden van de richtlijn zijn gebaseerd op een consistente, transparante wetenschappelijk-toxicologische benadering ter waarborging van de veiligheid en zijn dus adequater."

– Schending van het criterium dat geldt voor het in artikel 114, leden 4 en 6, VWEU bedoelde onderzoek

69 De Bondsrepubliek Duitsland stelt dat de Commissie, door de handhaving van de nationale maatregelen betreffende antimoon, arseen, kwik te weigeren op grond van het feit dat de Bondsrepubliek Duitsland niet heeft aangetoond dat de migratielimieten van richtlijn 2009/48 geen adequate bescherming boden (punt 43 van het bestreden besluit) of dat zij nadelige gevolgen voor de gezondheid konden teweegbrengen (punten 69 tot en met 62 van het bestreden besluit), het bestreden besluit heeft vastgesteld in strijd met het criterium dat voor het onderzoek van artikel 114, leden 4 en 6, VWEU, zoals gedefinieerd door de rechtspraak, geldt.

70 Wat het criterium betreft dat voor het in artikel 114, leden 4 en 6, VWEU bedoelde onderzoek door de Commissie geldt, heeft het Hof gepreciseerd dat een lidstaat een verzoek tot handhaving van zijn bestaande nationale bepalingen kan baseren op een andere inschatting van het risico voor de gezondheid dan die van de Uniewetgever bij de vaststelling van de harmonisatiemaatregel waarvan die nationale bepalingen afwijken. Het is daarom aan de verzoekende lidstaat om aan te tonen dat die nationale bepalingen de volksgezondheid beter beschermen dan de harmonisatiemaatregel van de Unie en dat zij niet verder gaan dan voor het bereiken van dat doel noodzakelijk is (arrest Denemarken/Commissie, punt 50 hierboven, punt 64).

71 In het onderhavige geval blijkt uit het bestreden besluit dat de Bondsrepubliek Duitsland haar op artikel 114, leden 4 en 6, VWEU gebaseerde verzoek op dezelfde manier heeft beargumenteerd voor elk van de drie betrokken stoffen, te weten dat de in richtlijn 2009/48 vastgelegde grenswaarden voor deze stoffen in afgekrabd speelgoedmateriaal hoger zijn dan de waarden van norm EN 71-3, die de in richtlijn 88/378 vastgestelde en in de meegedeelde nationale bepalingen overgenomen grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid heeft omgezet in migratielimieten (punten 34, 40, 57 en 58 van het bestreden besluit). In haar brief van 2 maart 2011 heeft de Bondsrepubliek Duitsland benadrukt dat, gelet op voornoemde verhoging, richtlijn 2009/48 onvoldoende bescherming bood en dat de nationale bepalingen strenger waren en de gezondheid dus beter beschermden dan richtlijn 2009/48.

72 Met dit argument beweert de Bondsrepubliek Duitsland niet alleen dat het door de harmonisatiemaatregel geboden beschermingsniveau onvoldoende is, maar tezelfdertijd ook dat dat van de nationale maatregelen hoger is, wat de verzoekende lidstaat overeenkomstig de rechtspraak op dit gebied daadwerkelijk dient aan te tonen.

73 Deze twee stellingen zijn in feite objectief en nauw met elkaar verbonden en de Commissie heeft daarop in het bestreden besluit slechts vergelijkend geantwoord door uiteen te zetten waarom zij „de grenswaarden van richtlijn [2009/48] adequater" achtte (punten 36, 42 en 62 van het bestreden besluit).

74 Eveneens staat vast dat de Bondsrepubliek Duitsland verzocht heeft om de nationale maatregelen te mogen handhaven, ook al heeft zij erkend dat de grenswaarden van richtlijn 2009/48 voor antimoon en kwik waarschijnlijk geen nadelige gevolgen voor de menselijke gezondheid hebben (punten 40 en 59 van het bestreden besluit), waarvan de Commissie slechts akte heeft genomen (punten 43 en 62 van het bestreden besluit).

75 Ten slotte moet worden benadrukt dat de Commissie in het kader van haar onderzoek betreffende antimoon en kwik duidelijk heeft vermeld dat de Bondsrepubliek Duitsland geen informatie heeft verstrekt waaruit blijkt dat „de Duitse maatregelen een hoger niveau van bescherming bieden" (punten 43 en 62 van het bestreden besluit) en dat deze vermelding precies overeenstemt met de omschrijving van het bewijs dat een verzoekende lidstaat moet leveren. Het enkele ontbreken van een dergelijke vermelding met betrekking tot arseen volstaat evenwel niet om schending vast te stellen van het criterium dat voor het in artikel 114, leden 4 en 6, VWEU bedoelde onderzoek geldt, aangezien uit de algemene opzet van het bestreden besluit blijkt dat dit criterium niet is geschonden.

76 De grief moet dan ook worden afgewezen.

– Beoordeling ten gronde van de toepassingsvoorwaarden van artikel 114, leden 4 en 6, VWEU

77 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat de Commissie de feitelijke situatie onjuist heeft beoordeeld en blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting van artikel 114, leden 4 en 6, VWEU door te oordelen dat niet was aangetoond dat de nationale bepalingen de gezondheid van kinderen beter beschermden dan richtlijn 2009/48.

78 In de argumentatie van het eerste deel van haar middel, met als opschrift „Redenen voor de handhaving van de meegedeelde nationale bepalingen (begrip ‚eigen nationale bescherming')", heeft de Bondsrepubliek Duitsland verschillende opmerkingen geformuleerd over het beginsel inzake goede fabricagepraktijken en het voorzorgsbeginsel, waarmee de Commissie bij het opstellen van richtlijn 2009/48 volgens deze lidstaat onvoldoende rekening heeft gehouden.

79 In de eerste plaats stelt de Bondsrepubliek Duitsland dat het concrete niveau van de vastgestelde grenswaarden in de meegedeelde bepalingen overeenstemt met wat vanuit toxicologisch oogpunt noodzakelijk en vanuit technologisch oogpunt werkbaar is en dat zij dus coherent en volgens „het beginsel van goede fabricagepraktijken" heeft gehandeld. Met dit beginsel is echter onvoldoende rekening gehouden bij het opstellen van richtlijn 2009/48, waarin de migratielimieten zijn gebaseerd op het rapport van het RIVM, dat als loutere basis voor overleg was opgevat. Richtlijn 2009/48 is tevens strijdig met andere bepalingen van afgeleid recht die dit beginsel ook toepassen op residuen van schadelijke stoffen in gebruiksvoorwerpen.

80 Opgemerkt dient te worden dat deze argumentatie niet strookt met de bewoordingen van richtlijn 2009/48 die, zoals met name uit de punten 3, 20 en 22 van de considerans blijkt, wel degelijk rekening houdt met technologische vraagstukken.

81 Punt 3 van de considerans van richtlijn 2009/48 luidt bijvoorbeeld als volgt: „[d]oor technologische ontwikkelingen op de speelgoedmarkt doen zich echter nieuwe vraagstukken voor in verband met de veiligheid van speelgoed en is meer bezorgdheid onder consumenten ontstaan. Om rekening te houden met deze ontwikkelingen en om het kader voor verhandelen van speelgoed te verduidelijken, moeten bepaalde aspecten van richtlijn 88/378/EEG worden herzien en verbeterd; omwille van de duidelijkheid moet die richtlijn worden vervangen door de onderhavige richtlijn". Punt 20 van de considerans preciseert vervolgens dat „[b]epaalde essentiële veiligheidseisen die in richtlijn 88/378/EEG waren opgenomen, moeten worden bijgewerkt om rekening te houden met de technische vooruitgang die sinds de goedkeuring van die richtlijn is geboekt. Door de technische vooruitgang kan, wat elektrische eigenschappen betreft, in het bijzonder de in richtlijn 88/378/EEG opgenomen grenswaarde van 24 volt worden overschreden en toch een veilig gebruik van het speelgoed worden gewaarborgd". Ten slotte wordt in punt 22 van de considerans van richtlijn 2009/48, dat in punt 10 hierboven reeds is aangehaald, uitdrukkelijk gewezen op de noodzaak om, in het kader van de vaststelling van grenswaarden, „ervoor te zorgen dat alleen sporen aanwezig zijn die verenigbaar zijn met een goede fabricagepraktijk".

82 Tevens staat vast dat de Commissie zich bij het uitwerken van het voorstel voor richtlijn 2009/48 gebaseerd heeft op het rapport van het RIVM dat duidelijk vermeldt dat het, onder meer, tot doel heeft te „onderzoeken hoe de in bijlage II, [punt 3], bij richtlijn 88/378/EEG inzake de veiligheid van speelgoed neergelegde grenswaarden voor bepaalde elementen in speelgoed moeten worden herzien op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten". De auteurs hebben ook aangegeven dat zij in dit rapport een „risicogebaseerde methode voorstellen die kan worden gebruikt om de veiligheid te beoordelen van de blootstelling aan chemische stoffen in speelgoed". Deze vermeldingen spreken de bewering van verzoekster tegen dat het rapport van het RIVM „nooit was bedoeld om te worden toegepast of om in de praktijk te dienen als toepassingsbasis".

83 Het enkele feit dat de toepassing van deze methode voor bepaalde elementen tot hogere migratielimieten heeft kunnen leiden dan toegestaan op basis van richtlijn 88/378, betekent niet noodzakelijk, zoals de Bondsrepubliek Duitsland suggereert, dat bij het opstellen van richtlijn 2009/48 onvoldoende rekening is gehouden met het beginsel van goede fabricagepraktijken.

84 Derhalve moet worden vastgesteld dat het argument van de Bondsrepubliek Duitsland dat de betrokken maatregel eveneens in strijd is met andere bepalingen van afgeleid recht die het beginsel van goede fabricagepraktijken toepassen, op een onbewezen premisse berust.

85 In de tweede plaats beweert de Bondsrepubliek Duitsland dat ook met het voorzorgsbeginsel, dat normalerwijs onder andere in geval van wetenschappelijke onzekerheid moet worden toegepast, onvoldoende rekening is gehouden bij het opstellen van richtlijn 2009/48. Dat blijkt uit de in deze richtlijn vastgestelde grenswaarden voor antimoon, arseen en kwik, alsook uit de behandeling van de specifieke kwestie van de toelaatbare dagelijkse inname van arseen. Richtlijn 2009/48 voorziet, wat arseen betreft, in een dagelijkse toelaatbare inname van 1 µg per kg lichaamsgewicht per dag, hoewel er volgens de EFSA onmogelijk een toelaatbare inname voor deze stof kan worden vastgesteld die geen gevaar voor de gezondheid inhoudt.

86 Opgemerkt dient te worden dat de Bondsrepubliek Duitsland in het kader van haar op artikel 114, lid 4, VWEU gebaseerd verzoek identieke argumenten heeft aangevoerd wat de toelaatbare dagelijkse inname van arseen betreft.

87 De Commissie heeft in het bestreden besluit (punten 31 tot en met 33) als volgt op deze argumenten geantwoord:

„(31) De Commissie is in kennis gesteld van de EFSA-studie over arseen uit 2009 en beschouwt deze als nieuwe wetenschappelijke informatie die aanleiding kan geven tot een herziening van de grenswaarden voor arseen. De studie is naar het WCGM gestuurd. Het WCGM wijst er in zijn advies [...] op dat de EFSA geen toelaatbare dagelijkse inname heeft afgeleid, maar een risicogebaseerde waarde heeft gebruikt. Het WCGM heeft in eerdere adviezen [...] geconcludeerd dat arseen wat kanker betreft een niet-lineaire dosis-responsrelatie vertoont. Uitgaande van de huidige wettelijke grenswaarde voor drinkwater (10 µg/l) en de door de EFSA vastgestelde blootstelling van de gemiddelde consument via de voeding, concludeert het WCGM dat de dagelijkse blootstelling van de mens aan arseen ongeveer 1 µg/kg lichaamsgewicht per dag bedraagt en de incidentie van tumoren niet verhoogt. Deze waarde kan dienen als pragmatische toelaatbare dagelijkse inname; de blootstelling van kinderen via speelgoed mag dan niet meer dan 10 % van deze waarde bedragen.

(32) De waarde waarop het WCGM zijn conclusie baseerde, komt overeen met de door het RIVM aanbevolen toelaatbare dagelijkse inname, die ook gebruikt is voor het berekenen van de migratie van arseen uit speelgoed in de richtlijn. Daarom concludeerde de Commissie dat de grenswaarden voor arseen niet gewijzigd hoeven te worden, aangezien er geen nieuwe toelaatbare inname is vastgesteld die twijfel zou oproepen over het beschermingsniveau van de richtlijn.

(33) Verder wijst de Commissie erop dat de Duitse autoriteiten hun verzoek om de nationale niveaus voor arseen te mogen handhaven motiveren door te verwijzen naar een reeks van dagelijkse innamedoses die in de EFSA-studie van 2009 zijn vastgesteld. De Commissie merkt op dat de maatregelen waarvan kennisgegeven is, niet met deze motivering in overeenstemming lijken te zijn. De grenswaarden in die maatregelen zijn afgeleid van geschatte voedselinnamegegevens uit 1985 en niet van de doses die de EFSA in 2009 heeft aanbevolen.”

88 Vastgesteld moet worden dat de Bondsrepubliek Duitsland in haar stukken geen enkele opmerking heeft gemaakt over dit deel van het bestreden besluit en dus geen enkele informatie heeft verstrekt die de op een rapport van het Wetenschappelijk Comité voor gezondheids- en milieurisico's (WCGM) gebaseerde conclusies van de Commissie kan weerleggen. De Bondsrepubliek Duitsland kan zich er echter niet louter toe beperken om naar de door richtlijn 2009/48 vastgestelde grenswaarden voor antimoon, arseen en kwik te verwijzen in een poging om aan te tonen dat onvoldoende rekening is gehouden met het voorzorgsbeginsel.

89 Hoe dan ook moet worden benadrukt dat de Bondsrepubliek Duitsland met dit betoog, dat in de punten 79 tot en met 85 hierboven is weergegeven en dat in haar stukken is opgenomen onder de titel „Gronden voor de handhaving van de meegedeelde nationale bepalingen (begrip ‚eigen nationale bescherming')", niet aantoont of zelfs maar beweert dat zij aan de op haar rustende bewijslast heeft voldaan, die erin bestaat het bewijs te leveren dat de meegedeelde nationale bepalingen een betere bescherming boden dan richtlijn 2009/48. Uit het verzoekschrift blijkt overigens dat deze vraag specifiek wordt uitgewerkt in een deel dat formeel losstaat van het bovengenoemde deel in haar stukken.

90 In het kader van het betoog dat in het tweede deel van haar middel wordt uitgewerkt, beweert de Bondsrepubliek Duitsland dat zij heeft aangetoond dat de meegedeelde nationale bepalingen houdende vaststelling van de grenswaarden voor arseen, antimoon en kwik een betere bescherming van de gezondheid van kinderen boden dan richtlijn 2009/48.

91 De Bondsrepubliek Duitsland stelt dat de migratielimieten in de meegedeelde bepalingen, die het resultaat zijn van de conversie op basis van de voorschriften van norm EN 71-3, lager blijken dan die van richtlijn 2009/48, die dus een grotere blootstelling van kinderen aan schadelijke stoffen toestaat. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland kan hieruit alleen al worden geconcludeerd dat zij op geloofwaardige wijze heeft aangetoond dat de meegedeelde nationale bepalingen een betere bescherming boden dan richtlijn 2009/48. De Bondsrepubliek Duitsland onderbouwt haar beweringen door, bijvoorbeeld, de migratielimieten van richtlijn 2009/48 om te zetten in grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid en beweert dat de grenswaarden in de nationale bepalingen, ongeacht of zij afzonderlijk dan wel globaal worden beoordeeld, lager blijken dan de grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid van richtlijn 2009/48 na conversie, en dit ongeacht de stof en de consistentie van het betrokken speelgoedmateriaal.

92 Om te beginnen is in punt 70 hierboven in herinnering gebracht dat een lidstaat, volgens de rechtspraak van het Hof, een verzoek tot handhaving van zijn bestaande nationale bepalingen kan baseren op een andere inschatting van het risico voor de gezondheid dan die van de Uniewetgever bij de vaststelling van de harmonisatiemaatregel waarvan die nationale bepalingen afwijken. Het is daarom aan de verzoekende lidstaat om aan te tonen dat die nationale bepalingen de volksgezondheid beter beschermen dan de harmonisatiemaatregel van de Unie en dat zij niet verder gaan dan voor het bereiken van dat doel noodzakelijk is.

93 In de eerste plaats moet het argument van de Bondsrepubliek Duitsland worden onderzocht dat de migratiewaarden van de meegedeelde bepalingen, die het resultaat zijn van de conversie op basis van de voorschriften van norm EN 71-3, lager blijken dan die van richtlijn 2009/48, wat volgens haar aantoont dat deze bepalingen de volksgezondheid beter beschermen dan de harmonisatiemaatregel.

94 Ter ondersteuning van dit argument heeft de Bondsrepubliek Duitsland een overzichtstabel overgelegd die reeds was opgenomen in haar brief van 2 maart 2011 (hierna: „tabel 1") en die overeenstemt met een onderzoek van het BfR, waarin laatstgenoemde tot de conclusie komt dat de migratielimieten van richtlijn 2009/48 ertoe leiden dat kinderen meer arseen, antimoon en kwik opnemen dan het geval is voor de meegedeelde nationale bepalingen, ook al maken deze bepalingen geen onderscheid naargelang van de consistentie van het speelgoedmateriaal. Deze tabel bevat gegevens over de vergelijking tussen de migratielimieten van richtlijn 2009/48 voor speelgoedmateriaal dat kan worden

afgekrabd en de waarden van norm EN 71-3, waarin de grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid van richtlijn 88/378, die identiek zijn aan de meegedeelde nationale bepalingen, zijn uitgedrukt als migratielimieten. De Bondsrepubliek Duitsland voegt daaraan toe dat haar betoog niet beperkt is tot een vergelijking met afgekrabd speelgoedmateriaal, dat louter als voorbeeld wordt vermeld omdat het meeste speelgoed is samengesteld uit materiaal dat kan worden afgekrabd.

95 Tabel 1 bevat met name de volgende gegevens:

| Element | EN 71-3 in mg/kg | Richtlijn 2009/48 in mg/kg |
|---|---|---|
| Arseen | 25 | 47 |
| Kwik | 60 | 94 |
| Antimoon | 60 | 560 |

96 In herinnering dient te worden gebracht dat de grenswaarden van schadelijke stoffen niet op dezelfde manier zijn bepaald in de tweede GPSGV 2011, die de waarden van richtlijn 88/378 overneemt, en in richtlijn 2009/48. Richtlijn 2009/48 voorziet in verschillende migratielimieten voor de drie soorten speelgoedmateriaal, terwijl de nationale bepalingen grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid vastleggen die van toepassing zijn op elk soort van speelgoed, ongeacht de materiële consistentie ervan.

97 Gelet op het feit dat de Bondsrepubliek Duitsland bewijsmateriaal moet overleggen op basis waarvan de betrokken gegevens kunnen worden vergeleken, heeft zij gebruikgemaakt van de in norm EN 71-3 gemaakte conversie van de grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid in migratielimieten.

98 In punt 22 van het bestreden besluit merkt de Commissie op dat „de in 1990 vastgestelde grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid in de norm EN 71-3 ‚Migratie van bepaalde elementen' in migratielimieten zijn omgezet", maar dat „[d]e daarbij uitgevoerde berekeningen [...] benaderend van aard [waren]".

99 De Commissie heeft voor elke betrokken stof de beoordeling van de gezondheidsrisico's, die de Bondsrepubliek Duitsland heeft gebaseerd op de vaststelling dat de migratielimieten voor deze stoffen in afgekrabd speelgoedmateriaal hoger waren, betwist. Zo heeft de Commissie in het bestreden besluit met betrekking tot arseen (punt 36), antimoon (punt 42) en kwik (punt 61) het volgende standpunt ingenomen:

„De migratielimieten voor [deze stoffen] in de norm EN 71-3 zijn afgeleid van de in richtlijn 88/378/EEG vastgestelde grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid, die gebaseerd waren op geschatte voedselinnamegegevens uit 1985. Bij de berekening werd geen rekening gehouden met het gewicht van het kind, noch met verschillen tussen speelgoedmaterialen, wat in de richtlijn wel het geval is. De Commissie acht de grenswaarden van de richtlijn daarom adequater."

100 De Bondsrepubliek brengt in dit verband terecht in herinnering dat de verzoekende lidstaat ter rechtvaardiging van de handhaving van afwijkende nationale bepalingen kan aanvoeren dat hij het risico voor de volksgezondheid anders inschat dan de wetgever van de Unie bij de vaststelling van de harmonisatiemaatregel heeft gedaan, en dat de beoordelingen van die risico's op goede gronden kunnen uiteenlopen zonder dat zij gebaseerd hoeven te zijn op andere of nieuwe wetenschappelijke gegevens (arrest Denemarken/Commissie, punt 50 hierboven, punt 63), maar dient ook aan te tonen in hoeverre de bewijzen die zij reeds aan de Commissie had overgelegd, onjuist beoordeeld zijn en een andere uitlegging door het Gerecht vereisen.

101 Ten eerste moet in herinnering worden gebracht dat richtlijn 2009/48 migratielimieten vastlegt, waarbij het risico voor de gezondheid in verband wordt gebracht met de hoeveelheid van een bepaalde schadelijke stof die door speelgoed kan worden vrijgegeven en vervolgens door een kind kan worden opgenomen. De migratielimieten van richtlijn 2009/48 voor stoffen zoals antimoon, arseen en kwik zijn vastgesteld op basis van het rapport van het RIVM, dat de geschatte hoeveelheid speelgoedmateriaal dat door een kind wordt opgenomen in casu heeft bepaald op 8 mg per dag voor afgekrabd speelgoedmateriaal, 100 mg per dag voor bros speelgoedmateriaal en 400 mg per dag voor vloeibaar of kleverig speelgoedmateriaal. Het WCGM heeft deze grenswaarden onderschreven in zijn advies van 18 mei 2010 met als titel „Risks from organic CMR substances in toys" (risico's verbonden aan kankerverwekkende, mutagene en reprotoxische organische stoffen in speelgoed) (punt 21 van het bestreden besluit), en zij stemmen overeen met de „ergst voorstelbare gevallen van opname via orale weg" volgens het advies van het WCGM van 1 juli 2010.

102 De hoeveelheid die kan worden opgenomen hangt dus af van de samenstelling van het speelgoedmateriaal. Dit onderscheid wordt niet gemaakt in norm EN 71-3 die slechts één maat voor elk soort materiaal bepaalt. Zij preciseert namelijk „dat de gekozen werkhypothese voortgaat op een dagelijkse gemiddelde inname van 8 mg van de verschillende soorten speelgoedmateriaal, waarbij geweten is dat deze waarde in bepaalde gevallen hoger kan zijn".

103 Ten tweede heeft de Bondsrepubliek Duitsland in haar stukken weliswaar niets gezegd over het feit dat de berekeningsmethode in norm EN 71-3 geen rekening houdt met het gewicht van het kind, maar heeft zij in antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht uiteengezet dat de berekeningsmethode in norm EN 71-3 het lagere gewicht van kinderen ten opzichte van volwassenen wel degelijk in aanmerking neemt, aangezien zij is gebaseerd op grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid die zijn bepaald voor kinderen jonger dan 12 jaar. De definitie van biologische beschikbaarheid in de zin van richtlijn 88/378 is gebaseerd op het advies van het Raadgevend Wetenschappelijk Comité voor het onderzoek naar de toxiciteit en de ecotoxiciteit van chemische verbindingen, dat specifiek voor kinderen de dagelijks opgenomen doses heeft beoordeeld en dat wilde garanderen dat speelgoed slechts in bepaalde mate bijdraagt tot de totale dosis zware metalen die door kinderen worden geabsorbeerd. Met het lagere gewicht van kinderen is dus rekening gehouden door een lagere dagelijkse dosis te hanteren en dit lagere gewicht is dus tevens opgenomen in de migratielimieten als bedoeld in norm EN 71-3.

104 In dit verband moet de opmerking van de Commissie dat de berekeningsmethode geen rekening houdt met het gewicht van het kind, worden gelezen in het licht van de punten 19 tot en met 21 van het bestreden besluit (zie punt 68 hierboven), waarin zij stelt dat in richtlijn 88/378 „werd [aangenomen] dat de inname van kinderen, met een geschat lichaamsgewicht van ten hoogste 12 kg, maximaal 50 % van die van volwassenen zou bedragen", terwijl in richtlijn 2009/48 voor de berekening van grenswaarden „het maximumpercentage van de toelaatbare dagelijkse inname vermenigvuldigd moet worden met het gewicht van een kind, dat op 7,5 kg wordt geschat, en gedeeld door de hoeveelheid ingeslikt materiaal, die door het RIVM wordt geschat op 8 mg per dag voor afgekrabd speelgoedmateriaal, 100 mg voor bros speelgoedmateriaal en 400 mg voor vloeibaar of kleverig speelgoedmateriaal". De Commissie heeft dus terecht geoordeeld dat de berekeningsmethode in norm EN 71-3 niet adequaat rekening hield met het gewicht van het kind, ook al vermeldt zij in punt 22 van het bestreden besluit dat in het kader van deze norm bepaalde correcties zijn aangebracht om de blootstelling van kinderen aan giftige elementen zo klein mogelijk te maken.

105 Ten derde vindt het door de Commissie aangevoerde argument inzake de in norm EN 71-3 gebruikte berekeningsmethode om de migratielimieten te bepalen een duidelijke wetenschappelijke basis in het advies van het WCGM van 1 juli 2010. De Commissie had het WCGM opgedragen om te bepalen of de migratielimieten in richtlijn 2009/48 een degelijke wetenschappelijke basis vormden voor de vaststelling van veilige migratielimieten voor 19 chemische elementen.

106 In de motivering van zijn advies heeft het WCGM er onder meer op gewezen dat norm EN 71-3 was toegepast bij testen die in het kader van een oefening tussen laboratoria waren uitgevoerd op 8 chemische elementen. Deze testen hebben onder de laboratoria uiteenlopende meetresultaten opgeleverd– verschillen van factor 2 tot factor 10 –, wat bezorgdheid heeft gewekt over de betrouwbaarheid van de methode en de relevantie van het verdere gebruik van de thans geldende correctiefactoren. Het WCGM heeft daaraan toegevoegd dat de in norm EN 71-3 vastgelegde berekeningsmethode voor de migratie van chemische elementen niet betrouwbaar was.

107 Deze uitdrukkelijke conclusies van het WCGM ontkrachten de betrouwbaarheid van de basis van het vergelijkende onderzoek in tabel 1, dat berust op de methode van norm EN 71-3 die de migratie meet, en daarmee dus de geldigheid van de resultaten daarvan. Hoewel de Bondsrepubliek Duitsland in antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht heeft beweerd dat de zin en de bedoeling van de vergelijkende studie van de laboratoria er niet in bestond om de betrouwbaarheid van de methode te toetsen, moet worden vastgesteld dat deze lidstaat zelf „het aanwijzen van problemen in verband met de techniek en de methodologie" heeft aangehaald als één van de doelstellingen van deze vergelijkende studie.

108 Ook al kan met de migratielimieten die het resultaat zijn van de in norm EN 71-3 gemaakte conversie van de grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid van richtlijn 88/378, zoals vermeld in tabel 1, rekening worden gehouden, dan nog moet hoe dan ook worden opgemerkt dat de stukken van de Bondsrepubliek Duitsland een onvolledig beeld geven van het gezondheidsrisico.

109 In het kader van de onderhavige zaak heeft de Commissie een tabel overgelegd (hierna: „tabel 2") waarin de vergelijking van tabel 1 wordt overgedaan, maar voor alle speelgoedmaterialen waarop richtlijn 2009/48 betrekking heeft. Deze tabel ziet er als volgt uit:

| Element | Vloeibaar of kleverig materiaal Migratie (mg/kg) | Droog, bros, poederachtig of flexibel materiaal Migratie (mg/kg) | Afgekrabd materiaal Migratie (mg/kg) | Meegedeelde maatregelen biologische beschikbaarheid (µg) | Waarden van de meegedeelde maatregelen omgezet in migratiewaarden (norm EN 71 3) (mg/kg) |
|---|---|---|---|---|---|
| Antimoon | 11,3 | 45 | 560 | 0,2 | 60 |
| Arseen | 0,9 | 3,8 | 47 | 0,1 | 25 |
| Kwik | 1,9 | 7,5 | 94 | 0,5 | 60 |

110 Uit bovenstaande tabel blijkt duidelijk dat de door de Duitse Bondsrepubliek meegedeelde waarden voor vloeibaar of kleverig materiaal en voor droog, bros, poederachtig of flexibel materiaal, omgezet in migratielimieten op basis van norm EN 71-3, kennelijk hoger zijn dan die van richtlijn 2009/48.

111 In dit verband moet worden vastgesteld dat de motivering van het op artikel 114, lid 4, VWEU gebaseerde verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland alleen rekening houdt met de migratielimieten voor afgekrabd speelgoedmateriaal.

112 Gelet op de gegevens van tabel 2, die de cijfermatige uitkomst van het vergelijkende onderzoek van de Bondsrepubliek Duitsland volledig weergeven, kan laatstgenoemde niet op goede gronden beweren dat richtlijn 2009/48 over het algemeen een hogere migratie van de betrokken schadelijke stoffen toestaat dan de meegedeelde nationale bepalingen, zodat kinderen sterker aan deze stoffen worden blootgesteld, en dat daarmee „alleen al" is aangetoond dat de meegedeelde bepalingen een beter beschermingsniveau boden dan richtlijn 2009/48.

113 Voor afgekrabd materiaal zijn de migratielimieten van richtlijn 2009/48 zeker hoger dan de geconverteerde grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid die door de meegedeelde nationale bepalingen zijn voorgeschreven.

114 Zoals de Commissie echter terecht benadrukt, is de hoeveelheid die kan worden geabsorbeerd zelf afhankelijk van de consistentie van het gebruikte materiaal (zie ook punten 101 en 102 hierboven). Afgekrabd materiaal is bijvoorbeeld moeilijker toegankelijk voor een kind dan droog of vloeibaar materiaal, dat gemakkelijk kan worden ingeslikt en dus in grotere hoeveelheden kan worden opgenomen.

115 De Bondsrepubliek Duitsland heeft geen kritische opmerkingen geformuleerd over het feit dat afgekrabd speelgoedmateriaal minder toegankelijk is. Wel heeft zij betoogd dat aangezien richtlijn 2009/48 niet duidelijk het onderlinge verband tussen de migratielimieten voor de drie categorieën materiaal preciseert, moet worden uitgegaan van het beginsel dat de aangegeven hoeveelheid elke dag uit elk van deze categorieën kan migreren en dat de waarden moeten worden opgeteld om de totale blootstelling te bepalen „ingeval" het kind in de loop van eenzelfde dag in contact zou komen met speelgoed dat uit de drie materialen is samengesteld.

116 Deze argumentatie van de Bondsrepubliek Duitsland kan niet concreet aantonen dat de meegedeelde nationale bepalingen de gezondheid beter beschermen dan richtlijn 2009/48, aangezien noch deze bepalingen, noch norm EN 71-3, die de in deze bepalingen voorgeschreven waarden voor de biologische beschikbaarheid uitdrukt in migratielimieten, een onderscheid maken naargelang van de consistentie van het speelgoedmateriaal. De vergelijkende analyse in tabel 1 (punt 95 hierboven) kan in dit verband de argumentatie in punt 115 hierboven niet ondersteunen.

117 De argumentatie van de Bondsrepubliek Duitsland lijkt erin te bestaan een als hypothese geformuleerde, bijzondere situatie op de voorgrond te stellen, te weten het geval waarin een kind tezelfdertijd wordt blootgesteld aan de drie door de richtlijn bedoelde speelgoedmaterialen. De Bondsrepubliek Duitsland werpt deze situatie in haar stukken enkel op, zonder naar enige wetenschappelijke studie te verwijzen.

118 De Commissie heeft aangevoerd dat deze benadering niet realistisch is en verwijst daarvoor naar het advies van het WCGM van 1 juli 2011. Daarin heeft dit comité aangegeven dat richtlijn 2009/48 voor de betrokken chemische elementen bijzondere grenzen heeft vastgesteld op basis van gezondheidsgerelateerde grenswaarden en toelaatbare dagelijkse doses alsmede op basis van de ergst denkbare gevallen van orale inname, te weten 8 mg/dag voor afgekrabd speelgoedmateriaal, 100 mg/dag voor droog, poederachtig of flexibel speelgoedmateriaal en 400 mg/dag voor vloeibaar of kleverig speelgoedmateriaal. Aangezien kinderen ook via andere bronnen dan speelgoed aan chemische producten worden blootgesteld, herinnert het WCGM er in zijn advies aan dat de totale blootstelling uit speelgoed niet hoger mag zijn dan 10 % van de toelaatbare dagelijkse dosis, maar dat de wetgever met betrekking tot bijzonder giftige elementen, zoals arseen, cadmium, chroom, lood, kwik en organisch tin, heeft beslist dat de blootstelling via speelgoed niet hoger mag zijn dan 5 % van de toelaatbare dagelijkse dosis om ervoor te zorgen dat alleen sporen aanwezig zijn die verenigbaar zijn met een goede fabricagepraktijk. Het WCGM heeft daaraan toegevoegd dat „in het slechtste geval, waarin sprake is van een gelijktijdige blootstelling aan de drie bronnen [te weten afgekrabd materiaal, bros, poederachtig of flexibel materiaal en vloeibaar of kleverig materiaal], de totale orale blootstelling aan deze chemische elementen 30 % [bedraagt] en 15 % van de toelaatbare dagelijkse dosis", maar dat „het daarentegen weinig waarschijnlijk is dat kinderen aan deze drie bronnen tegelijk worden blootgesteld".

119 Het WCGM stelt derhalve het uitgangspunt zelf van de argumentatie van de Bondsrepubliek Duitsland ter discussie, zonder dat laatstgenoemde zich daartegen verzet. Wel heeft de Bondsrepubliek Duitsland in antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht aangevoerd dat het rapport van het RIVM – op

basis waarvan de migratiewaarden per soort speelgoedmateriaal zijn vastgesteld (punt 21 van het bestreden besluit) – vermeldt dat de waarden van 100 mg en 400 mg voor respectievelijk droog en vloeibaar speelgoedmateriaal, ruwe schattingen zijn die nader onderzocht dienen te worden.

120 Vastgesteld moet echter worden dat de Bondsrepubliek Duitsland de opmerkingen van het RIVM slechts gedeeltelijk aanhaalt en dat haar argument niet kan slagen aangezien het RIVM met betrekking tot droge materialen het volgende heeft vermeld:

„De opname van 100 mg door kinderen wordt geacht een redelijke [schatting] te zijn, maar mag zich niet dagelijks voordoen. Teneinde de blootstelling nauwkeuriger te kunnen beoordelen, stellen wij voor om een frequentie van één keer per week te hanteren als standaardwaarde voor dit soort van opname [...] Dit is een ruwe schatting die meer onderzoek vergt [en, voor vloeibare materialen] [...] mag een opname van 400 mg zich af en toe voordoen, maar niet dagelijks. Teneinde de blootstelling nauwkeuriger te kunnen beoordelen, stellen wij voor om een frequentie van [één keer] per week te hanteren als standaardwaarde voor dit soort van opname [...]. Dit is een ruwe schatting die meer onderzoek vergt."

121 Zelfs indien alleen de cijfermatige resultaten van de studie van het BfR in aanmerking moeten worden genomen, hoeft dat nog niet te betekenen dat het bestreden besluit onrechtmatig is. Aangezien de migratielimieten van richtlijn 2009/48 in één enkel geval, namelijk voor afgekrabd speelgoedmateriaal, hoger zijn dan die van de nationale bepalingen die het resultaat zijn van een conversie op basis van norm EN 71-3, kan de Commissie niet worden verweten dat zij het verzoek tot handhaving van de nationale bepalingen, die geen enkel onderscheid maken naargelang van de consistentie van het speelgoedmateriaal, heeft afgewezen.

122 In de tweede plaats heeft de Bondsrepubliek Duitsland in het kader van het onderhavige beroep een tweede tabel overgelegd, die voor de drie speelgoedmaterialen een vergelijking maakt tussen, enerzijds, de grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid van artikel 10, lid 3, tweede GPSGV 2011, die identiek zijn aan de grenswaarden in de meegedeelde nationale bepalingen en in richtlijn 88/378 en, anderzijds, de grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid na conversie van de migratielimieten van richtlijn 2009/48 voor de drie categorieën van speelgoed (hierna: „tabel 3"). Volgens de Bondsrepubliek Duitsland zijn de grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid van de tweede GPSGV 2011 voor elk van de betrokken chemische stoffen en voor elk van de betrokken speelgoedmaterialen lager dan de grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid in richtlijn 2009/48 na conversie, wat eveneens aantoont dat de meegedeelde nationale bepalingen de gezondheid van kinderen beter beschermen dan richtlijn 2009/48.

123 Tabel 3 bevat de volgende gegevens:

| Element | Grenswaarde voor biologische beschikbaarheid op basis van artikel 10, lid 3, tweede GPSGV 2011 | Grenswaarde voor biologische beschikbaarheid – na conversie – op basis van bijlage II, punt III, lid 13, van richtlijn 2009/48 | | |
|---|---|---|---|---|
| | µg/dag onafhankelijk van de consistentie van het speelgoedmateriaal | µg/dag in droog, bros, poederachtig of flexibel speelgoedmateriaal | µg/dag in vloeibaar of kleverig speelgoedmateriaal | µg/dag in afgekrabd speelgoedmater-iaal |
| Antimoon | 0,2 | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| Arseen | 0,1 | 0,38 | 0,36 | 0,38 |
| Barium | 25 | 450 | 450 | 448 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Lood | 0,7 | 1,35 | 1,36 | 1,3 |
| Kwik | 0,5 | 0,75 | 0,76 | 0,76 |

124 Tabel 3 is gebaseerd op gegevens uit een door het BfR opgestelde tabel met als opschrift „Vergelijking tussen opgenomen doses en toelaatbare migratielimieten respectievelijk op basis van richtlijn 88/378/EEG, richtlijn 2009/48/EG en norm 71-3”.

125 Om te beginnen moet echter met de Commissie worden vastgesteld dat tabel 3 een vergelijking inhoudt van de door richtlijn 2009/48 vastgestelde toelaatbare dagelijkse waarden voor de drie consistenties van speelgoedmateriaal en de waarden van norm EN 71-3, terwijl bij de berekening daarvan slechts met één enkele consistentie van speelgoedmateriaal rekening wordt gehouden en de migratielimieten voor droog en vloeibaar speelgoedmateriaal van norm EN 71-3 buiten beschouwing worden gelaten. Zoals de Commissie dus terecht benadrukt, is de verklaring van het BfR dat het „slechts de in norm EN 71-3 vastgestelde migratielimieten in aanmerking neemt voor speelgoedmateriaal dat kan worden afgekrabd omdat de hoeveelheid van 8 mg speelgoedmateriaal dat kan worden opgenomen slechts van toepassing is op dit soort van materiaal en er alleen met de overeenstemmende migratielimieten van richtlijn 2009/48/EG kan worden vergeleken”, niet overtuigend, aangezien bijvoorbeeld de kwantitatieve gegevens van richtlijn 2009/48 voor droog en vloeibaar materiaal daarvoor hadden kunnen worden gebruikt.

126 In de door het BfR opgestelde tabel worden de toelaatbare dagelijkse doses voor de drie door richtlijn 2009/48 onderscheiden materialen vervolgens opgeteld en daarna alleen vergeleken met materiaal dat kan worden afgekrabd, zoals bedoeld in norm EN 71-3. Het BfR heeft de overeenkomstig richtlijn 88/378 toegelaten dosis stof in 8 mg speelgoedmateriaal dus vergeleken met de som van de toelaatbare doses in 508 mg speelgoedmateriaal, bestaande met name uit 8 mg afgekrabd speelgoedmateriaal, 100 mg droog speelgoedmateriaal en 400 mg vloeibaar speelgoedmateriaal. Deze werkwijze verdraait zijn conclusies.

127 Ten slotte moet worden benadrukt dat de door de Bondsrepubliek Duitsland gemaakte vergelijking van de grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid een beoordeling van het gezondheidsrisico uitdrukt die ingaat tegen de meest recente wetenschappelijke inzichten waarop de specifieke vereisten inzake de chemische eigenschappen in bijlage II, punt III, van richtlijn 2009/48 berusten. Dienaangaande moet worden verwezen naar het advies van het WCGM van 1 juli 2010 volgens hetwelk „de totale hoeveelheid chemische elementen in speelgoed niet op zichzelf een risico vormt aangezien de meeste chemische elementen het speelgoed niet zullen verlaten, ook wanneer delen van het speelgoed in de mond worden genomen of ingeslikt” en „de beoordeling van het risico bijgevolg moet zijn gebaseerd op onderzoek naar de mate waarin chemische elementen migreren”. In dit advies van 1 juli 2010 wordt verder gepreciseerd dat het „WCGM zijn aanbeveling herhaalt dat de veiligheid van speelgoed moet berusten op migratielimieten”.

128 Voorts moet worden benadrukt dat de Bondsrepubliek Duitsland heeft aangegeven dat zij op 10 april 2008 „op basis van de grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid van richtlijn 88/378, nieuwe grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid voor lood, arseen, kwik, barium en antimoon heeft voorgesteld, die vervolgens als basis moesten dienen voor het uitwerken van migratielimieten” en bij deze gelegenheid heeft beklemtoond dat „het beschermingsniveau van richtlijn 88/378 in ieder geval moest worden gehandhaafd en op enkele punten verbeterd”. In haar stukken heeft zij zelfs gepreciseerd dat zij „zich noch tegen de vaststelling van migratielimieten verzet[te], noch tegen het onderscheid naargelang van de verschillende consistenties van speelgoedmateriaal, zoals in richtlijn 2009/48”.

129 In deze omstandigheden kan de Bondsrepubliek haar betoog dat de meegedeelde nationale bepalingen de gezondheid beter beschermen dan richtlijn 2009/48, niet met succes baseren op een vergelijking van de grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid.

130 Uit een en ander volgt dat de Bondsrepubliek Duitsland niet aan haar bewijslast heeft voldaan die erin bestond het bewijs te leveren dat de meegedeelde nationale bepalingen, wat arseen, antimoon en kwik betreft, de gezondheid beter beschermen dan richtlijn 2009/48.

131 Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat het beroep moet worden verworpen voor zover het strekt tot nietigverklaring van de weigering van de Commissie om de nationale maatregelen houdende grenswaarden voor de biologische beschikbaarheid voor arseen, antimoon en kwik, te handhaven. De argumenten van de Bondsrepubliek Duitsland inzake de evenredigheid van deze bepalingen en inzake het feit dat zij geen middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen lidstaten, of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen, hoeven niet meer te worden onderzocht.

132 Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland niet heeft aangetoond dat de meegedeelde nationale bepalingen, wat arseen, antimoon en kwik betreft, de gezondheid beter beschermen dan richtlijn 2009/48, zijn de in het vorige punt bedoelde argumenten irrelevant.

## Kosten

133 Volgens artikel 87, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht de kosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Verder bepaalt artikel 87, lid 6, van dit Reglement dat, wanneer het geding zonder voorwerp is geraakt, het Gerecht vrijelijk over de kosten beslist.

134 Zoals in de punten 33 en 34 hierboven is vastgesteld, is het beroep zonder voorwerp geraakt voor zover het betrekking heeft op de nietigverklaring van het bestreden besluit in zoverre het barium betreft en hoeft bijgevolg geen uitspraak meer te worden gedaan over het verzoek tot nietigverklaring van dit besluit voor zover het barium betreft.

135 In deze omstandigheden en gelet op het feit dat elke partij gedeeltelijk in het ongelijk is gesteld, moet worden geoordeeld dat de Commissie haar eigen kosten zal dragen alsook de helft van de kosten van de Bondsrepubliek Duitsland.

HET GERECHT (Achtste kamer),

rechtdoende, verklaart:

**1) Er hoeft geen uitspraak meer te worden gedaan over de rechtmatigheid van besluit 2012/160/EU van de Commissie van 1 maart 2012 inzake de nationale bepalingen ter handhaving van de grenswaarden voor lood, barium, arseen, antimoon, kwik en nitrosaminen en nitroseerbare stoffen in speelgoed nadat richtlijn 2009/48/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de veiligheid van speelgoed van toepassing is geworden, waarvan door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland kennis is gegeven, voor zover dit besluit betrekking heeft op barium.**

**2) Artikel 1, tweede alinea, van besluit 2012/160 wordt nietig verklaard voor zover het de geldigheidsduur van de goedkeuring van de nationale bepalingen houdende grenswaarden voor lood heeft beperkt tot en met 21 juli 2013.**

**3) Het beroep wordt verworpen voor het overige.**

**4) De Europese Commissie zal haar eigen kosten dragen alsook de helft van de kosten van de Bondsrepubliek Duitsland.**

Martins Ribeiro Popescu Berardis

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 mei 2014.

ondertekeningen

# Inhoud

Toepasselijke bepalingen ..... 1

Recht van de Unie ..... 2

Nationaal recht ..... 6

Voorgeschiedenis van het geding ..... 7

Procesverloop en conclusies van partijen ..... 7

In rechte ..... 9

Ter terechtzitting geformuleerd verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland om het geding gedeeltelijk zonder beslissing af te doen ..... 9

Conclusies strekkende tot nietigverklaring van het bestreden besluit ..... 9

Onrechtmatige beperking in de tijd van de goedkeuring inzake lood ..... 9

– Ontvankelijkheid ..... 9

– Ten gronde ..... 10

Onrechtmatige weigering van de handhaving van de nationale bepalingen inzake antimoon, arseen en kwik ..... 14

– Bestreden besluit ..... 14

– Schending van het criterium dat geldt voor het in artikel 114, leden 4 en 6, VWEU bedoelde onderzoek ..... 16

– Beoordeling ten gronde van de toepassingsvoorwaarden van artikel 114, leden 4 en 6, VWEU ..... 17

Kosten ..... 26