



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Niende Afdeling)

1. august 2025 *

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH-forordningen) – registrering, vurdering og godkendelse af kemikalier – bilag XVII – begrænsninger vedrørende fremstilling, markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer, blandinger og artikler – begrænsninger med hensyn til cadmium – maksimal koncentration i metaldele af smykker og bijouteri og hårpynt– undtagelse – armbånd af sølv fra 1940'erne, hvis lodninger indeholder cadmium«

I sag C-512/24,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) ved afgørelse af 12. juli 2024, indgået til Domstolen den 23. juli 2024, i sagen

BÁV Zrt.

mod

Budapest Főváros Kormányhivatala,

har

DOMSTOLEN (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, N. Jääskinen, og dommerne A. Arabadjiev (refererende dommer) og R. Frendo,

generaladvokat: L. Medina,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- BÁV Zrt. ved ügyvéd P. Balázs,
- den portugisiske regering ved H. Almeida, P. Barros da Costa og A. Cunha, som befuldmægtigede,

* Processprog: ungarsk.

– Europa-Kommissionen ved K. Mifsud-Bonnici og K. Talabér-Ritz, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af punkt 23, stk. 10, litra i), i bilag XVII til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT 2006, L 396, s. 1, berigtiget i EUT 2007, L 136, s. 3), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) 494/2011 af 20. maj 2011 (EUT 2011, L 134, s. 2, berigtiget i EUT 2012, L 160, s. 28) (herefter »REACH-forordningen«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem BÁV Zrt. og Budapest Főváros Kormányhivatala (præfekturet i Budapest, Ungarn) vedrørende dette præfekturs afgørelse, hvorved dette sidstnævnte pålagde BÁV en bøde for at have markedsført et armbånd i sølv, hvis lodninger indeholder cadmium, og forbød markedsføring af dette armbånd.

Retsforskrifter

REACH-forordningen

- 3 Bilag XVII til REACH-forordningen med overskriften »Begrænsninger vedrørende fremstilling, markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer, blandinger og artikler« har følgende ordlyd:

»[...]

Kolonne 1 Betegnelse for stoffet, stofgruppen eller blandingen	Kolonne 2 Begrænsninger
[...]	[...]
23. Cadmium CAS-nr. 7440-43-9 EF nr. 231-152-8 og forbindelser heraf	[...] 8. Må ikke anvendes i loddemidler i koncentrationer på 0,01 vægtprocent eller derover. Loddemidler må ikke markedsføres, hvis deres indhold af cadmium (udtrykt som frit Cd) er på 0,01 vægtprocent eller derover. Ved anvendelsen af dette stykke forstås ved lodning en sammenføjningsmetode, hvor der anvendes legeringer, og som foregår ved temperaturer over 450°C. 9. Stk. 8 finder dog ikke anvendelse på loddemidler, der bruges i forsvars- og luftfartsanvendelser, eller på loddemidler, der anvendes af sikkerhedsmæssige årsager. 10. Må ikke anvendes eller markedsføres i koncentrationer på 0,01 vægtprocent eller derover af metallet i i) metalperler og andre metaldele til smykkefremstilling »ii) metaldele af smykker og bijouteri og hårpynt, herunder armbånd, halskæder og ringe piercingsmykker armbåndsure brocher og manchetknapper. 11. Stk. 10 finder ikke anvendelse på artikler, der markedsføres inden den 10. december 2011, eller smykker, der er mere end 50 år gamle den 10. december 2011.
[...]	[...]

[...]«

Forordning (EU) nr. 494/2011.

4 Første, anden, tredje, femte og sjette betragtning til Kommissionens forordning (EU) nr. 494/2011 af 20. maj 2011 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) for så vidt angår bilag XVII (cadmium) (EUT 2011, L 134, s. 2, berigtiget i EUT 2011, L 136, s. 105) har følgende ordlyd:

- »(1) Ved resolution af 25. januar 1988 om et handlingsprogram for Fællesskabet [...] opfordrede Rådet Kommissionen til at nedbringe miljøforureningen med cadmium.
- (2) Under løbenummer 23 i skemaet i bilag XVII til [REACH-forordningen] er der fastsat begrænsninger for anvendelse og markedsføring af cadmium i blandinger og artikler.

- (3) Cadmium og cadmiumoxid er klassificeret som kræftfremkaldende i kategori 1B og som akut og kronisk akvatisk toksiske i kategori 1.

[...]

- (5) I 2007 afsluttedes den europæiske risikovurdering af cadmium [...] i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 af 23. marts 1993 om vurdering af og kontrol med risikoen ved eksisterende stoffer [EFT 1993, L 84, s. 1]. Den 14. juni 2008 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om resultaterne af risikovurderingen og strategier for risikobegrænsning for cadmium og cadmiumoxid [...], hvor der anbefaledes begrænsninger for markedsføring og brug af cadmiumholdige loddemidler og smykker.
- (6) I meddelelsen pegedes der på behovet for særlige foranstaltninger for at begrænse risici som følge af anvendelsen af cadmiumholdige loddemidler og smykker. Både til erhvervs- og hobbyformål eksponeres mennesker for røg i forbindelse med lodning. Forbrugere, herunder børn, eksponeres for cadmium i smykker ved hudkontakt eller ved at sutte på smykkerne.«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 5 Den 13. september 2023 indleverede BÁV et armbånd i sølv sammen med en tilhørende blanket til præfekturet i Budapest med henblik på, at det blev påført et stempel. Præfekturet foretog en fluorescensspektrometrisk analyse med røntgenstråler af dette armbånd, som viste, at cadmiumindholdet i dets lodninger lå på mellem 1 og 2%.
- 6 Den 26. september 2023 foretog det pågældende præfektur en officiel kontrol i BÁV's lokaler og anordnede beslaglæggelse af det nævnte armbånd, der var udstillet som en genstand, der skulle sælges på auktion, med henblik på at foretage supplerende analyser.
- 7 Ved afgørelse af 24. november 2023 fastslog præfekturet i Budapest, at BÁV ulovligt havde markedsført det omhandlede armbånd, og pålagde følgelig BÁV en bøde på 150 000 ungarske forint (ca. 370 EUR). Det traf ligeledes afgørelse om, at beslaglæggelsen af armbåndet skulle ophæves og overgives til BÁV eller dennes befuldmægtigede repræsentant samtidigt med, at det forbød markedsføringen heraf. Præfekturet baserede sin afgørelse på den omstændighed, at indholdet af cadmium i det pågældende armbånd oversteg den grænse på 0,01% vægtprocent, der er fastsat i punkt 23 i bilag XVII til REACH-forordningen, og at dette punkts stk. 8 forbyder anvendelse eller markedsføring af loddemidler, hvis indhold af dette stof overstiger denne grænse.
- 8 BÁV har anlagt sag med påstand om bl.a. annullation af denne afgørelse ved Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn), som er den forelæggende ret, idet selskabet i det væsentlige har gjort gældende, at præfekturet i Budapest har tilsidesat stk. 8-11 i punkt 23 i bilag XVII til REACH-forordningen, idet det ikke har foretaget en undersøgelse med henblik på at fastslå alderen på det i hovedsagen omhandlede armbånd, og hvornår det var blevet markedsført, på trods af BÁV's erklæring om, at smykket stammede fra 1940'erne. Dette selskab er af den opfattelse, at smykker, der indeholder lodninger, ikke kan anses for at være loddemidler og ikke kan være omfattet af bestemmelserne i dette punkts stk. 8. Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at det er nævnte punkts stk. 10, litra i), der er relevant for visse kategorier af artikler, herunder smykker. Dette stykke bestemmer nemlig, at sådanne artikler ikke må anvendes eller markedsføres, hvis indholdet af cadmium overstiger 0,01% vægtprocent. Denne

bestemmelse skal imidlertid sammenholdes med stk. 11 i samme punkt 23, som fastsætter en undtagelse, der finder anvendelse på artikler, som er bragt på markedet før den 10. december 2011, og på smykker, der er mere end 50 år gamle den 10. december 2011.

- 9 Præfektet i Budapest har i det væsentlige gjort gældende, at EU-lovgiver på grund af cadmiums skadelige virkninger på den fysiske og sundhedsmæssige integritet efter REACH-forordningens ikrafttræden generelt har forbudt markedsføring af loddemidler med en ikke-tilladt cadmiumkoncentration, og som kan findes i genstande, der ikke er nævnt i de undtagelser, som er fastsat i punkt 23, stk. 9, i bilag XVII til denne forordning. De regler, der er fastsat i dette punkts stk. 10 og 11, vedrører koncentrationsniveauet for cadmium i genstandenes metallegeringer og i deres øvrige metaldele, der adskiller sig fra loddemidler, og er således ikke relevante i det foreliggende tilfælde.
- 10 Den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen af udtrykket »andre metaldele til smykkefremstilling« i punkt 23, stk. 10, litra i), i bilag XVII til REACH-forordningen. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om det loddemiddel i smykket, der er genstand for tvisten i hovedsagen, kan anses for en »bestanddel«, eller om det er udelukket fra dette begreb, i hvilket tilfælde undtagelsen i stk. 11 ikke finder anvendelse.
- 11 Ifølge den forelæggende ret udgør nævnte punkts stk. 10 en særregel i forhold til samme punkts stk. 8, således at denne regel i overensstemmelse med princippet om *lex specialis derogat legi generali* har forrang for hovedreglen. Det følger heraf, at loddemidler kan være omfattet af begrebet »andre metaldele til smykkefremstilling«. Denne fortolkning bevarer betydningen af den undtagelse, der er fastsat i punkt 23, stk. 11, i bilag XVII til REACH-forordningen vedrørende smykker, der er mere end 50 år gamle, såsom det i hovedsagen omhandlede armbånd, der stammer fra 1940'erne. Den forelæggende ret har ligeledes anført, at for så vidt angår genstande af ædle metaller udgør den mængde cadmium, der eventuelt findes i loddematerialet, en ubetydelig del af smykkets samlede vægt.
- 12 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at EU-lovgiver med henblik på at sikre et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet har strammet reglerne om cadmium på grund af dets toksiske, sandsynligvis kræftfremkaldende karakter.
- 13 På denne baggrund har Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal begrebet »andre metaldele til smykkefremstilling«, som anvendes i punkt 23, stk. 10, nr. i), i bilag XVII til [REACH-forordningen] [...], fortolkes således, at dette begreb også omfatter loddemidler?«

Det præjudicielle spørgsmål

- 14 Det skal bemærkes, at det som led i det samarbejde mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, som den forelægges. Det påhviler nemlig Domstolen at fortolke alle de bestemmelser i EU-retten, som de nationale retter skal anvende for at træffe afgørelse i de for dem verserende tvister, også selv om

disse bestemmelser ikke udtrykkeligt er omtalt i de præjudicielle spørgsmål, der forelægges Domstolen (dom af 7.11.2019, K.H.K. (Sikring af bankindeståender) C-555/18, EU:C:2019:937, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

- 15 Det tilkommer herved Domstolen ud fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, og navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (dom af 7.11.2019, K.H.K. (Sikring af bankindeståender), C-555/18, EU:C:2019:937, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 16 I det foreliggende tilfælde fremgår det af disse oplysninger, at parterne i hovedsagen er uenige om, hvorvidt det omhandlede armbånd er omfattet af punkt 23, stk. 8, i bilag XVII til REACH-forordningen, eller om den er omfattet af dette punkts stk. 10, i hvilket tilfælde dette armbånd kan være omfattet af undtagelsen i nævnte punkts stk. 11.
- 17 Under disse omstændigheder må det lægges til grund, at den forelæggende ret med sit spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om punkt 23, stk. 8 og 10, i bilag XVII til REACH-forordningen skal fortolkes således, at et armbånd i sølv, hvis lodninger indeholder cadmium, kan henhøre under dette punkts punkt 8 eller skal anses for at kunne være omfattet af det pågældende punkts stk. 10.
- 18 I denne henseende bestemmer punkt 23, stk. 8, i bilag XVII til REACH-forordningen i andet afsnit, at loddemidler ikke må markedsføres, hvis deres indhold af cadmium (udtrykt som frit Cd) er på 0,01 vægtprocent eller derover. Det følger af tredje afsnit i dette punkts 23, stk. 8, at ved anvendelsen af dette stykke forstås ved »lodning« en sammenføjningsmetode, hvor der anvendes legeringer, og som foregår ved temperaturer over 450°C.
- 19 Som Kommissionen har anført, har denne bestemmelse, set i sammenhæng med sjette betragtning til forordning nr. 494/2011, til formål at regulere cadmiumindholdet i »loddemidler« med henblik på at beskytte mennesker, der eksponeres for røg i forbindelse med lodning både til erhvervs- og hobbyformål.
- 20 Hvad angår punkt 23, stk. 10, i bilag XVII til REACH-forordningen bestemmer dette, at hverken metalperler og andre metaldele til smykkefremstilling eller metaldele af smykker og bijouteri og hårpynt, herunder bl.a. armbånd, må anvendes eller markedsføres i koncentrationer på 0,01 vægtprocent eller derover af metallet.
- 21 Denne bestemmelse har, således som det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 494/2011, i det væsentlige til formål at beskytte forbrugerne mod de risici, der er forbundet med at bære cadmiumholdige smykker, dvs. eksponering for dette grundstof ved hudkontakt eller ved at sutte på smykkerne.
- 22 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, at BÁV har markedsført et armbånd i sølv, hvis lodninger indeholder cadmium.
- 23 Et sådant armbånd kan ikke anses for et »loddemiddel« som omhandlet i punkt 23, stk. 8, i bilag XVII til REACH-forordningen, for så vidt som det ikke er bestemt til at blive anvendt som et sådant metal i forbindelse med »lodning«. Dette armbånd kan derfor ikke være omfattet af det forbud, der er fastsat i denne bestemmelse.

- 24 Et sådant armbånd kan derimod være omfattet af forbuddet i punkt 23, stk. 10, nr. ii), i bilag XVII til REACH-forordningen.
- 25 Det skal nemlig for det første bemærkes, at eftersom de loddemidler, som det samme armbånds lodninger udgør, i overensstemmelse med definitionen af begrebet »lodning« i punkt 23, stk. 8, i bilag XVII til REACH-forordningen er inkorporeret i et sådant smykke ved sammenføjjningen heraf ved denne proces, skal de anses for at være »metaldele af [et] armbånd« som omhandlet i punkt 23, stk. 10, nr. ii), i bilag XVII til denne forordning.
- 26 For det andet udgør det i hovedsagen omhandlede armbånd, der kan bæres af og dermed potentielt eksponere forbrugerne, enten ved hudkontakt eller ved at sutte på smykkerne, for de risici, der er forbundet med at bære cadmiumholdige smykker, som punkt 23, stk. 10, nr. ii), i bilag XVII til den nævnte forordning har til formål at forebygge.
- 27 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det præjudicielle spørgsmål besvares med, at punkt 23, stk. 8 og 10, i bilag XVII til REACH-forordningen skal fortolkes således, at et armbånd i sølv, hvis lodninger indeholder cadmium, er omfattet af forbuddet i punkt 23, stk. 10, nr. ii), i bilag XVII til denne forordning, hvis koncentrationsniveauet for cadmium som omhandlet i denne bestemmelse er nået eller overskredet.
- 28 Det følger heraf, at det tilkommer den forelæggende ret, der er enekompetent med hensyn til vurderingen af de faktiske omstændigheder, at afgøre, om det i hovedsagen omhandlede armbånd, henset til datoen for fremstillingen af dette, kan være omfattet af anvendelsesområdet for den undtagelse, der er fastsat i punkt 23, stk. 11, i bilag XVII til REACH-forordningen, som bl.a. vedrører smykker, der er mere end 50 år gamle den 10. december 2011.

Sagsomkostninger

- 29 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Niende Afdeling) for ret:

Punkt 23, stk. 8 og 10, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 494/2011 af 20. maj 2011,

skal fortolkes således, at

et armbånd i sølv, hvis lodninger indeholder cadmium, er omfattet af forbuddet i punkt 23, stk. 10, nr. ii), i bilag XVII til denne forordning, hvis koncentrationsniveauet for cadmium som omhandlet i denne bestemmelse er nået eller overskredet.

Underskrifter