Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Neunte Kammer)

1. August 2025*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH-Verordnung) – Registrierung, Bewertung und Zulassung chemischer Stoffe – Anhang XVII – Beschränkungen der Herstellung, des Inverkehrbringens und der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe, Gemische und Erzeugnisse – Beschränkungen in Bezug auf Cadmium – Höchstkonzentration in Metallteilen für Schmuck- und Fantasieschmuckerzeugnisse sowie Haarschmuck – Ausnahme – Aus den 1940er Jahren stammendes Silberarmband, dessen Lötungen Cadmium enthalten“

In der Rechtssache C-512/24

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Fővárosi Törvényszék (Hauptstädtisches Stuhlgericht, Ungarn) mit Entscheidung vom 12. Juli 2024, beim Gerichtshof eingegangen am 23. Juli 2024, in dem Verfahren

BÁV Zrt.

gegen

Budapest Főváros Kormányhivatala

erlässt

DER GERICHTSHOF (Neunte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten N. Jääskinen, des Richters A. Arabadjiev (Berichterstatter) und der Richterin R. Frendo,

Generalanwältin: L. Medina,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der BÁV Zrt., vertreten durch P. Balázs, Ügyvéd,

* Verfahrenssprache: Ungarisch.

– der portugiesischen Regierung, vertreten durch H. Almeida, P. Barros da Costa und A. Cunha als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch K. Mifsud-Bonnici und K. Talabér-Ritz als Bevollmächtigte,

aufgrund der nach Anhörung der Generalanwältin ergangenen Entscheidung, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Eintrag 23 Abs. 10 Ziff. i des Anhangs XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. 2006, L 396, S. 1, berichtigt in ABl. 2007, L 136, S. 3) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 494/2011 der Kommission vom 20. Mai 2011 (ABl. 2011, L 134, S. 2, berichtigt in ABl. 2011, L 136, S. 105) geänderten Fassung (im Folgenden: REACH-Verordnung).

2 Dieses Ersuchen ergeht in einem Rechtsstreit zwischen der BÁV Zrt. und der Budapest Főváros Kormányhivatala (Regierungsbehörde für die Hauptstadt Budapest, Ungarn) über den Bescheid der Regierungsbehörde, mit der diese wegen des Inverkehrbringens eines Silberarmbands, dessen Lötungen Cadmium enthalten, eine Geldbuße gegen BÁV verhängte und es untersagte, dieses Armband in Verkehr zu bringen.

Rechtlicher Rahmen

REACH-Verordnung

3 In Anhang XVII („Beschränkungen der Herstellung, des Inverkehrbringens und der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe, Gemische und Erzeugnisse“) der REACH-Verordnung heißt es:

„…

Spalte 1 Bezeichnung des Stoffes, der Stoffgruppen oder der Gemische	Spalte 2 Beschränkungsbedingungen
…	…
23. Cadmium CAS-Nr. 7440-43-9 EG-Nr. 231-152-8 und seine Verbindungen	… 8. Dürfen nicht in Konzentrationen von 0,01 Gew.-% oder mehr in Hartloten verwendet werden. Hartlote dürfen nicht in Verkehr gebracht werden, wenn der Cadmiumgehalt (Cd-Metall) 0,01 Gew.-% oder mehr beträgt. Für die Zwecke dieses Absatzes bedeutet Hartlöten eine Verbindungstechnik, bei der mit Legierungen bei Temperaturen über 450 °C gearbeitet wird. 9. Abweichend davon gilt Absatz 8 weder für Hartlote, die in Verteidigungs- sowie Luft- und Raumfahrtanwendungen eingesetzt werden, noch für Hartlote, die aus Sicherheitsgründen verwendet werden. 10. Dürfen nicht in Konzentrationen von 0,01 Gew.-% des Metalls oder mehr in folgenden Erzeugnissen verwendet oder in Verkehr gebracht werden: i) Metallperlen und andere metallische Teile für die Herstellung von Schmuckstücken, ii) Metallteile für Schmuck- und Fantasieschmuckerzeugnisse sowie Haarschmuck, einschließlich: – Armbänder, Halsketten und Ringe, – Piercingschmuck, – Armbanduhren und Armschmuck, – Broschen und Manschettenknöpfe. 11. Abweichend davon gilt Absatz 10 weder für Erzeugnisse, die vor dem 10. Dezember 2011 in Verkehr gebracht wurden, noch für Schmuck, der am 10. Dezember 2011 mehr als 50 Jahre alt ist.
…	…

…“

Verordnung (EU) Nr. 494/2011

4 In den Erwägungsgründen 1, 2, 3, 5 und 6 der Verordnung (EU) Nr. 494/2011 der Kommission vom 20. Mai 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) hinsichtlich Anhang XVII (Cadmium) (ABl. 2011, L 134, S. 2, berichtigt in ABl. 2011, L 136, S. 105) heißt es:

„(1) In seiner Entschließung vom 25. Januar 1988 über ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm … forderte der Rat die Kommission zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung durch Cadmium auf.

(2) Der Eintrag 23 der Tabelle in Anhang XVII der [REACH-Verordnung] enthält Beschränkungen für die Verwendung und das Inverkehrbringen von Cadmium in Gemischen und Erzeugnissen.

(3) Cadmium und Cadmiumoxid sind als krebserzeugend der Kategorie 1B und als akut und chronisch gewässergefährdend der Kategorie 1 eingestuft.

…

(5) Die europäische Risikobewertung von Cadmium … gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates vom 23. März 1993 zur Bewertung und Kontrolle der Umweltrisiken chemischer Altstoffe [(ABl. 1993, L 84, S. 1)] wurde 2007 abgeschlossen. Am 14. Juni 2008 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über die Ergebnisse der Risikobewertung und über die Risikobegrenzungsstrategien für die Stoffe Cadmium und Cadmiumoxid …, in der eine Beschränkung des Inverkehrbringens und der Verwendung von Cadmium in Loten und Schmuck empfohlen wurde.

(6) Der Mitteilung zufolge sind konkrete Maßnahmen erforderlich, um die Risiken im Zusammenhang mit der Verwendung cadmiumhaltiger Lote und dem Tragen cadmiumhaltigen Schmucks zu begrenzen. Gewerbliche Anwender und Heimwerker sind den beim Löten entstehenden Dämpfen ausgesetzt. Für Verbraucher, einschließlich Kinder, besteht eine Exposition gegenüber Cadmium in Schmuck durch Hautkontakt oder Ablecken.“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

5 Am 13. September 2023 legte BÁV der Regierungsbehörde für die Hauptstadt Budapest ein Silberarmband vor und beantragte mit dem entsprechenden Formular das Anbringen eines Silberstempels. Die Regierungsbehörde unterzog dieses Armband einer Röntgenfluoreszenzanalyse, aus der sich ein Cadmiumgehalt der Lötungen des Armbands von 1 % bis 2 % ergab.

6 Am 26. September führte diese Behörde eine amtliche Kontrollmaßnahme im Betrieb von BÁV durch und nahm das Armband, das als Versteigerungsobjekt ausgestellt war, zur Durchführung weiterer Analysen in behördliche Verwahrung.

7 Mit Bescheid vom 24. November 2023 stellte die Regierungsbehörde für die Hauptstadt Budapest fest, dass BÁV das Armband rechtswidrig in Verkehr gebracht habe und verhängte deshalb eine Geldbuße in Höhe von 150 000 Forint (etwa 370 Euro) gegen sie. Außerdem ordnete sie an, die behördliche Verwahrung des Armbands aufzuheben und dieses BÁV oder ihrer bevollmächtigten Vertretung auszuhändigen, wobei sie es untersagte, das Armband in Verkehr zu bringen. Die Regierungsbehörde stützte ihren Bescheid auf den Umstand, dass der Cadmiumgehalt dieses Armbands den in Eintrag 23 des Anhangs XVII der REACH-Verordnung festgelegten Grenzwert von 0,01 Gew.-% überschreite und dass es nach Abs. 8 dieses Eintrags verboten sei, Hartlote, deren Cadmiumgehalt diesen Grenzwert überschreite, zu verwenden oder in Verkehr zu bringen.

8 BÁV erhob beim Fővárosi Törvényszék (Hauptstädtisches Stuhlgericht, Ungarn), dem vorlegenden Gericht, Klage u. a. auf Aufhebung dieses Bescheids und machte im Wesentlichen geltend, die Regierungsbehörde für die Hauptstadt Budapest habe gegen Eintrag 23 Abs. 8 bis 11 des Anhangs XVII der REACH-Verordnung verstoßen, da sie keine Erhebungen durchgeführt habe, um das Alter des in Rede stehenden Armbands und den Zeitpunkt seines Inverkehrbringens zu bestimmen, obwohl BÁV erklärt habe, dass das Schmuckstück aus den 1940er Jahren stamme. Durch Hartlötung verlötete Schmuckstücke könnten nicht als Hartlote angesehen werden, weshalb die Vorschriften in Abs. 8 dieses Eintrags darauf nicht anwendbar seien. Insoweit sei Abs. 10 Ziff. i dieses Eintrags für bestimmte Erzeugnisarten maßgeblich, zu denen Schmuckerzeugnisse gehörten. Dieser Absatz sehe nämlich vor, dass solche Erzeugnisse nicht verwendet oder in Verkehr gebracht werden dürften, wenn ihr Cadmiumgehalt 0,01 Gew.-% überschreite. Allerdings sei diese Bestimmung in Verbindung mit Abs. 11 dieses Eintrags 23 zu lesen, der eine Ausnahme für vor dem 10. Dezember 2011 in Verkehr gebrachte Erzeugnisse sowie für Schmuck vorsehe, der am 10. Dezember 2011 mehr als 50 Jahre alt sei.

9 Die Regierungsbehörde für die Hauptstadt Budapest macht im Wesentlichen geltend, aufgrund der schädlichen Wirkungen von Cadmium für Körper und Gesundheit sei das Inverkehrbringen von Hartloten, die einen unzulässigen Cadmiumgehalt aufwiesen und in Gegenständen enthalten sein könnten, die nicht in den in Eintrag 23 Abs. 9 des Anhangs XVII der REACH-Verordnung vorgesehenen Ausnahmen genannt seien, seit Inkrafttreten dieser Verordnung allgemein durch den Unionsgesetzgeber verboten. Die in den Abs. 10 und 11 dieses Eintrags vorgesehenen Regelungen bezögen sich auf die Cadmiumkonzentration in der Metalllegierung der Gegenstände und in deren anderen metallischen Teilen, nicht aber in Hartloten, und sei daher im vorliegenden Fall nicht einschlägig.

10 Das vorlegende Gericht fragt sich, wie der Ausdruck „andere metallische Teile für die Herstellung von Schmuckstücken“ in Eintrag 23 Abs. 10 Ziff. i des Anhangs XVII der REACH-Verordnung auszulegen ist. Genauer gesagt möchte es wissen, ob das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Hartlot für Schmuckstücke als „Teil“ angesehen werden kann, oder ob es von diesem Ausdruck nicht erfasst wird; im letzteren Fall wäre die in Abs. 11 dieses Eintrags vorgesehene Ausnahme nicht anwendbar.

11 Abs. 10 dieses Eintrags stelle eine Sonderregel zu dessen Abs. 8 dar, so dass dieser Regel nach dem Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* Vorrang vor der allgemeinen Regel zukomme. Daraus folge, dass Hartlote vom Ausdruck „andere metallische Teile für die Herstellung von Schmuckstücken“ umfasst sein könnten. Diese Auslegung wahre den Sinn der in Eintrag 23 Abs. 11 des Anhangs XVII der REACH-Verordnung vorgesehenen Ausnahme für Schmuck, der – wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Armband, das aus den 1940er Jahren stamme

– mehr als 50 Jahre alt sei. Im Übrigen stelle die bei Gegenständen aus Edelmetall eventuell im Lot enthaltene Menge an Cadmium einen vernachlässigbaren Teil des Gesamtgewichts des Schmuckstücks dar.

12 Um jedoch ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu gewährleisten, habe der Unionsgesetzgeber die Regelungen in Bezug auf Cadmium wegen dessen Toxizität und mutmaßlicher Karzinogenität verschärft.

13 Unter diesen Umständen hat das Fővárosi Törvényszék (Hauptstädtisches Stuhlgericht) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist der Ausdruck „andere metallische Teile für die Herstellung von Schmuckstücken“ in Eintrag 23 Abs. 10 Ziff. i des Anhangs XVII der REACH-Verordnung dahin auszulegen, dass unter diesen Ausdruck auch die als Lot verwendeten Materialien fallen?

Zur Vorlagefrage

14 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof Aufgabe des Gerichtshofs ist, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat er die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren. Es ist nämlich Aufgabe des Gerichtshofs, alle Bestimmungen des Unionsrechts auszulegen, die die nationalen Gerichte benötigen, um die bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, auch wenn diese Bestimmungen in den ihm von diesen Gerichten vorgelegten Fragen nicht ausdrücklich genannt sind (Urteil vom 7. November 2019, K.H.K. [Vorläufige Kontenpfändung], C-555/18, EU:C:2019:937, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

15 Der Gerichtshof hat insoweit aus dem gesamten vom nationalen Gericht vorgelegten Material, insbesondere aus der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Unionsrechts herauszuarbeiten, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Ausgangsrechtsstreits einer Auslegung bedürfen (Urteil vom 7. November 2019, K.H.K. [Vorläufige Kontenpfändung], C-555/18, EU:C:2019:937, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

16 Im vorliegenden Fall geht aus diesem Material hervor, dass sich die Parteien des Ausgangsverfahrens uneins darüber sind, ob das in Rede stehende Armband unter Eintrag 23 Abs. 8 des Anhangs XVII der REACH-Verordnung oder unter Abs. 10 dieses Eintrags fällt; im letzteren Fall könnte dieses Armband unter die in Abs. 11 dieses Eintrags vorgesehene Ausnahme fallen.

17 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen möchte, ob Eintrag 23 Abs. 8 und 10 des Anhangs XVII der REACH-Verordnung dahin auszulegen ist, dass ein Silberarmband, dessen Lötungen Cadmium enthalten, unter Abs. 8 dieses Eintrags fallen kann oder aber unter dessen Abs. 10.

18 Insoweit sieht Eintrag 23 Abs. 8 Unterabs. 2 des Anhangs XVII der REACH-Verordnung vor, dass Hartlote nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn der Cadmiumgehalt (Cd-Metall) 0,01 Gew.-% oder mehr beträgt. Nach Abs. 8 Unterabs. 3 dieses Eintrags 23 bedeutet Hartlöten für die Zwecke dieses Absatzes eine Verbindungstechnik, bei der mit Legierungen bei Temperaturen über 450 °C gearbeitet wird.

19 Wie die Kommission ausgeführt hat, soll diese Bestimmung, gelesen im Kontext des sechsten Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 494/2011, den Cadmiumgehalt von „Loten“ regeln, um gewerbliche Anwender und Heimwerker zu schützen, die den beim Löten entstehenden Dämpfen ausgesetzt sind.

20 Was Eintrag 23 Abs. 10 des Anhangs XVII der REACH-Verordnung angeht, ist darin vorgesehen, dass zum einen Metallperlen und andere metallische Teile für die Herstellung von Schmuckstücken und zum anderen Metallteile für Schmuck- und Fantasieschmuckerzeugnisse sowie Haarschmuck, einschließlich Armbänder, nicht verwendet oder in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn der Cadmiumgehalt (Cd-Metall) 0,01 Gew.-% oder mehr beträgt.

21 Wie aus dem sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 494/2011 hervorgeht, zielt diese Bestimmung im Wesentlichen darauf ab, Verbraucher vor den mit dem Tragen cadmiumhaltigen Schmucks verbundenen Risiken zu schützen, d. h. vor der Exposition gegenüber diesem chemischen Element durch Hautkontakt oder Ablecken.

22 Im vorliegenden Fall geht aus den Angaben des vorlegenden Gerichts hervor, dass BÁV ein Silberarmband zum Verkauf angeboten hat, dessen Lötungen Cadmium enthalten.

23 Ein solches Armband kann nicht als „Hartlot“ im Sinne von Eintrag 23 Abs. 8 des Anhangs XVII der REACH-Verordnung angesehen werden, da es nicht dazu bestimmt ist, beim „Hartlöten“ als ein solches Lot verwendet zu werden. Dieses Armband kann daher nicht unter das in dieser Bestimmung vorgesehene Verbot fallen.

24 Dagegen kann ein solches Armband unter das in Eintrag 23 Abs. 10 Ziff. ii des Anhangs XVII der REACH-Verordnung vorgesehene Verbot fallen.

25 Zum einen ist nämlich festzustellen, dass die Lote, aus denen die Lötungen des Armbands bestehen, als „Metallteile für … [ein] Arm[band]“ im Sinne von Eintrag 23 Abs. 10 Ziff. ii des Anhangs XVII der REACH-Verordnung anzusehen sind, da sie im Einklang mit der Definition von „Hartlöten“ in Abs. 8 dieses Eintrags durch diesen Vorgang Bestandteile eines solchen Schmuckstücks werden, wenn dieses zusammengesetzt wird.

26 Zum anderen handelt es sich bei dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Armband um ein Schmuckstück, das getragen werden und Verbraucher somit potenziell – durch Hautkontakt oder Ablecken – den mit dem Tragen cadmiumhaltigen Schmucks verbundenen Risiken aussetzen kann, was durch Eintrag 23 Abs. 10 Ziff. ii des Anhangs XVII dieser Verordnung verhindert werden soll.

27 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Eintrag 23 Abs. 8 und 10 des Anhangs XVII der REACH-Verordnung dahin auszulegen ist, dass ein Silberarmband, dessen Lötungen Cadmium enthalten, unter das in Eintrag 23 Abs. 10 Ziff. ii des Anhangs XVII dieser Verordnung vorgesehene Verbot fällt, wenn die in dieser Bestimmung genannte Cadmiumkonzentration erreicht oder überschritten wird.

28 Folglich ist es Sache des vorlegenden Gerichts, das allein für die Beurteilung des Sachverhalts zuständig ist, festzustellen, ob das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Armband in Anbetracht des Zeitpunkts seiner Anfertigung in den Anwendungsbereich der in Eintrag 23 Abs. 11 des Anhangs XVII der REACH-Verordnung vorgesehenen Ausnahme fallen kann, die u. a. Schmuck betrifft, der am 10. Dezember 2011 mehr als 50 Jahre alt ist.

Kosten

29 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Neunte Kammer) für Recht erkannt:

Eintrag 23 Abs. 8 und 10 des Anhangs XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission in der durch die Verordnung (EU) Nr. 494/2011 der Kommission vom 20. Mai 2011 geänderten Fassung

ist dahin auszulegen, dass

ein Silberarmband, dessen Lötungen Cadmium enthalten, unter das in Eintrag 23 Abs. 10 Ziff. ii des Anhangs XVII dieser Verordnung vorgesehene Verbot fällt, wenn die in dieser Bestimmung genannte Cadmiumkonzentration erreicht oder überschritten wird.

Unterschriften