Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (nionde avdelningen)

den 1 augusti 2025*

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach-förordningen) – Registrering, utvärdering och godkännande av kemikalier – Bilaga XVII – Begränsningar av tillverkning, utsläppande på marknaden och användning av vissa farliga ämnen, blandningar och varor – Begränsningar gällande kadmium – Maximal koncentration i metalldelar av smycken, bijouterier och hårtillbehör – Undantag – Silverarmband från 1940-talet, vars lödning innehåller kadmium”

I mål C-512/24,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad, Ungern) genom beslut av den 12 juli 2024, som inkom till domstolen den 23 juli 2024, i målet

BÁV Zrt.

mot

Budapest Főváros Kormányhivatala,

meddelar

DOMSTOLEN (nionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden N. Jääskinen samt domarna A. Arabadjiev (referent) och R. Frendo,

generaladvokat: L. Medina,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– BÁV Zrt., genom P. Balázs, ügyvéd,

– Portugals regering, genom H. Almeida, P. Barros da Costa och A. Cunha, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: ungerska.

– Europeiska kommissionen, genom K. Mifsud-Bonnici och K. Talabér-Ritz, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av punkt 10 i) i post 23 i bilaga XVII till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, 2006, s. 1, och rättelse i EUT L 136, 2007, s. 3), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) 494/2011 av den 20 maj 2011 (EUT L 134, 2011, s. 2) (nedan kallad Reach-förordningen).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan BÁV Zrt. och Budapest Főváros Kormányhivatala (prefekturen för Budapests stad, Ungern). Målet rör prefekturens beslut att ålägga BÁV böter för att ha släppt ut ett silverarmband, vars lödning innehåller kadmium, på marknaden och att förbjuda saluföring av detta armband.

Tillämpliga bestämmelser

Reach-förordningen

3 Bilaga XVII till Reach-förordningen, med rubriken ”Begränsningar av tillverkning, utsläppande på marknaden och användning av vissa farliga ämnen, blandningar och varor”, har följande lydelse:

”…

Kolumn 1 Beteckning på ämne, ämnesgrupp eller blandning	Kolumn 2 Villkor
…	…
23. Kadmium CAS-nr 7440-43-9 EG-nr 231-152-8 och dess föreningar	… 8. Får inte användas i hårdlod i en koncentration på 0,01 viktprocent eller högre. Hårdlod får inte släppas ut på marknaden om koncentrationen av kadmium (uttryckt som Cd-metall) är lika med eller högre än 0,01 viktprocent. I denna punkt avses med lödning en hopfogning med användning av legeringar som utförs vid en temperatur på mer än 450 °C. 9. Punkt 8 gäller dock inte för hårdlod som används inom försvar samt rymd- och luftfart och för hårdlod som används av säkerhetsskäl. 10. Får inte släppas ut på marknaden eller användas om koncentrationen är lika med eller högre än 0,01 viktprocent av metallen i i) metallpärlor och andra metalldelar för smyckestillverkning, ii) metalldelar av smycken, bijouterier och hårtillbehör, t.ex. - armband, halsband och ringar, - piercingsmycken, - armbandsur, - broscher och manschettknappar. 11. Punkt 10 gäller dock inte för varor som släppts ut på marknaden före den 10 december 2011 och smycken som var äldre än 50 år den 10 december 2011.
…	…

…”

Förordning (EU) nr 494/2011.

4 Skälen 1, 2, 3, 5 och 6 i Kommissionens förordning (EU) nr 494/2011 av den 20 maj 2011 om ändring av bilaga XVII (kadmium) till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) (EUT L 134, 2011, s. 2) har följande lydelse:

”(1) I en resolution av den 25 januari 1988 om ett handlingsprogram för gemenskapen uppmanade rådet kommissionen att bekämpa miljöförorening genom kadmium.

(2) I tabellen i bilaga XVII till förordning (EG) nr 1907/2006 innehåller post 23 begränsningar för utsläppande på marknaden och användning av kadmium i blandningar och varor.

(3) Kadmium och kadmiumoxid är klassificerade som cancerframkallande i kategori 1B och avseende akut och kronisk toxicitet i vattenmiljö i kategori 1.

…

(5) År 2007 slutfördes en europeisk riskbedömning av kadmium […] inom ramen för rådets förordning (EEG) nr 793/93 av den 23 mars 1993 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen [(EGT L 84, 1993, s. 1)]. Den 14 juni 2008 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om resultatet av riskbedömningen och strategierna för att begränsa riskerna beträffande ämnena kadmium och kadmiumoxid med en rekommendation om att begränsa utsläppande på marknaden och användning av kadmium i hårdlod och smycken.

(6) I meddelandet anges att det behövs särskilda åtgärder för att begränsa riskerna med användning av hårdlod och smycken som innehåller kadmium. Yrkesmässiga användare och hobbyanvändare exponeras för rök vid lödning. Konsumenterna (vuxna och barn) exponeras för kadmium i smycken vid hudkontakt eller om de slickar på smyckena.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

5 Den 13 september 2023 ingav BÁV en ansökan gällande ett silverarmband till prefekturen för Budapests stad med motsvarande formulär för att det skulle förses med en kontrollstämpel. Prefekturen lät analysera armbandet med hjälp av spektroskopi med röntgenfluorescens (XRF), varefter denna myndighet fann att kadmiumhalten i armbandets lödning uppgick till mellan 1 och 2 procent.

6 Den 26 september 2023 genomförde prefekturen en officiell inspektion i BÁV:s anläggning och förordnade om beslag av armbandet, som uppgavs vara ett föremål som skulle säljas på auktion, i syfte att utföra kompletterande analyser.

7 Genom beslut av den 24 november 2023 fastställde prefekturen för Budapests stad att BÁV olagligen hade släppt ut det ifrågavarande armbandet på marknaden och påförde BÁV böter på 150 000 ungerska forinter (cirka 370 euro). Prefekturen hävde även beslaget av detta armband och förordnade om att det skulle överlämnas till BÁV eller dess befullmäktigade ombud, samtidigt som dess utsläppande på marknaden förbjöds. Prefekturen grundade sitt beslut på den omständigheten att armbandets kadmiumhalt översteg den gräns på 0,01 viktprocent som fastställs i post 23 i bilaga XVII till Reach-förordningen och att användning eller utsläppande på marknaden av hårdlod vars halt överstiger denna gräns inte får användas eller släppas ut på marknaden enligt punkt 8 i denna post.

8 BÁV väckte talan om ogiltigförklaring av detta beslut vid Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad, Ungern), som är den hänskjutande domstolen, och gjorde i huvudsak gällande att prefekturen hade åsidosatt punkterna 8–11 i post 23 i bilaga XVII till Reach-förordningen, genom att ha underlåtit att göra någon utredning för att fastställa det ifrågavarande armbandets ålder eller tidpunkten för dess utsläppande på marknaden, trots att BÁV hade uppgivit att detta smycke var från 1940-talet. BÁV anser att smycken som satts samman genom lödning inte ska anses vara hårdlod varför bestämmelserna i punkt 8 inte kan tillämpas på dem. BÁV har i detta avseende hävdat att det är punkt 10 i) i denna post som är relevant för vissa kategorier av varor, däribland smycken. I denna punkt föreskrivs nämligen att sådana varor inte får användas eller släppas ut på marknaden om deras kadmiumhalt överstiger 0,01 viktprocent. Denna bestämmelse ska emellertid läsas mot bakgrund av punkt 11 i post 23, i vilken det föreskrivs ett undantag för varor som släppts ut på marknaden före den 10 december 2011 och smycken som var äldre än 50 år den 10 december 2011.

9 Prefekturen i Budapest har i huvudsak anfört att unionslagstiftaren, sedan Reach-förordningen trädde i kraft, på grund av kadmiums skadliga effekter på den fysiska integriteten och hälsan, generellt förbjuder utsläppande på marknaden av hårdlod som innehåller otillåtna kadmiumhalter och som kan finnas i sådana föremål som inte omfattas av undantagen i punkt 9 i post 23 i bilaga XVII till denna förordning. De regler som föreskrivs i punkterna 10 och 11 i denna post hänför sig till kadmiumhalten i metallegeringar i föremål och andra metallkomponenter, som skiljer sig från hårdlod, och är således inte relevanta i förevarande fall.

10 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i hur uttrycket ”andra metalldelar för smyckestillverkning” i punkt 10 i) i post 23 i bilaga XVII till Reach-förordningen ska tolkas. Den hänskjutande domstolen vill närmare bestämt få klarhet i huruvida hårdlod i det ifrågavarande smycket i det nationella målet kan anses utgöra en ”metalldel” eller om den inte kan omfattas av detta begrepp, i vilket fall undantaget i punkt 11 i denna post inte är tillämpligt.

11 Enligt den hänskjutande domstolen utgör punkt 10 i post 23 en specialregel i förhållande till punkt 8 i samma post, vilket innebär att denna regel, i enlighet med principen *lex specialis derogat legi generali*, har företräde framför huvudregeln. Detta skulle innebära att hårdlod kan omfattas av begreppet ”andra metalldelar för smyckestillverkning”. Genom denna tolkning säkerställs syftet med undantaget i punkt 11 i post 23 i bilaga XVII till Reach-förordningen gällande smycken som är äldre än 50 år, såsom det ifrågavarande armbandet i det nationella målet, vilket är tillverkat på 1940-talet. Den hänskjutande domstolen har även påpekat att när det gäller ädelmetallföremål utgör den eventuella kadmiumhalten i lödningsmaterialet en obetydlig del av smyckets totala vikt.

12 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att unionslagstiftaren, för att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön, har skärpt bestämmelserna om kadmium på grund av att detta ämne är giftigt och förmodligen cancerframkallande.

13 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska begreppet ’andra metalldelar för smyckestillverkning’, som förekommer i punkt 10 i) i post 23, som avser bestämmelserna om ämnet kadmium, i bilaga XVII till [Reach-förordningen], tolkas så, att detta begrepp även omfattar hårdlod?”

Tolkningsfrågan

14 Enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. EU-domstolen har nämligen till uppgift att tolka samtliga bestämmelser i unionsrätten som behövs för att de nationella domstolarna ska kunna avgöra de mål som är anhängiga vid dem, även om dessa bestämmelser inte är uttryckligen angivna i de frågor som dessa domstolar har ställt (dom av den 7 november 2019, K.H.K (Kvarstad på bankmedel), C-555/18, EU:C:2019:937, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

15 Det ankommer härvidlag på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i det nationella målet (dom av den 7 november 2019, K.H.K (Kvarstad på bankmedel), C-555/18, EU:C:2019:937, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

16 I förevarande fall framgår det av dessa uppgifter att parterna i det nationella målet är oense om huruvida det ifrågavarande armbandet omfattas av punkt 8 i post 23 i bilaga XVII till Reach-förordningen eller om det omfattas av punkt 10 i denna post, i vilket fall armbandet skulle kunna omfattas av undantaget i punkt 11 i samma post.

17 Under dessa omständigheter ska den hänskjutande domstolen anses ha ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida punkterna 8 och 10 i post 23 i bilaga XVII till Reach-förordningen ska tolkas så, att ett silverarmband vars lödning innehåller kadmium kan omfattas av punkt 8 i denna post eller ska anses kunna omfattas av punkt 10 i samma post.

18 I detta avseende föreskrivs i andra stycket i punkt 8 i post 23 i bilaga XVII till Reach-förordningen att hårdlod inte får släppas ut på marknaden om koncentrationen av kadmium (uttryckt som Cd-metall) är lika med eller högre än 0,01 viktprocent. Enligt punkt 8, tredje stycket, i post 23 avses i denna punkt med lödning en hopfogning med användning av legeringar som utförs vid en temperatur på mer än 450 °C.

19 Såsom kommissionen har påpekat syftar denna bestämmelse, som ersatts i det sammanhang som anges i skäl 6 i förordning nr 494/2011, till att reglera kadmiumhalten i ”hårdlod” för att skydda yrkesmässiga användare och hobbyanvändare som exponeras för rök vid lödning.

20 Enligt punkt 10 i post 23 i bilaga XVII till Reach-förordningen får varken metallpärlor och andra metalldelar för smyckestillverkning, eller metalldelar av smycken, bijouterier och hårtillbehör, t.ex. armband, släppas ut på marknaden eller användas om kadmiumhalten är lika med eller högre än 0,01 viktprocent av metallen.

21 Syftet med denna bestämmelse är, såsom framgår av skäl 6 i förordning nr 494/2011, att skydda konsumenterna från de risker som är förknippade med bärandet av smycken som innehåller kadmium, nämligen exponering för detta kemiska grundämne vid hudkontakt eller om de slickar på smyckena.

22 I förevarande fall framgår det av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat att BÁV har salufört ett silverarmband vars lödning innehåller kadmium.

23 Ett sådant armband kan inte anses utgöra ”hårdlod” i den mening som avses i punkt 8 i post 23 i bilaga XVII till Reach-förordningen, eftersom det inte är avsett att användas som en sådan tillsatsmetall i samband med ”lödning”. Detta armband kan således inte omfattas av förbudet i denna bestämmelse.

24 Ett sådant armband kan däremot omfattas av förbudet i punkt 10 ii) i post 23 i bilaga XVII till Reach-förordningen.

25 Eftersom de tillsatsmetaller som utgör armbandets lödning enligt definitionen av begreppet lödning i punkt 8 i post 23 i bilaga XVII till Reach-förordningen, ingår i ett sådant smycke när det fogas ihop genom denna process, ska de anses utgöra ”metalldelar av armband” i den mening som avses i punkt 10 ii) i post 23 i bilaga XVII till denna förordning.

26 Det ifrågavarande armbandet utgör vidare ett smycke som kan bäras och som således kan innebära att konsumenterna, genom hudkontakt eller genom att de slickar på smycket, utsätts för de risker som är förknippade med att bära smycken som innehåller kadmium, vilka punkt 10 ii) i post 23 i bilaga XVII till nämnda förordning syftar till att förhindra.

27 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Punkterna 8 och 10 i post 23 i bilaga XVII till Reach-förordningen ska tolkas så, att ett silverarmband vars lödning innehåller kadmium omfattas av det förbud som föreskrivs i punkt 10 ii) i post 23 i bilaga XVII till denna förordning, om den kadmiumhalt som avses i denna bestämmelse uppnås eller överskrids.

28 Av detta följer att det ankommer på den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att bedöma de faktiska omständigheterna, att avgöra huruvida det ifrågavarande armbandet, med hänsyn till tidpunkten för dess tillverkning, kan omfattas av tillämpningsområdet för undantaget i punkt 11 i post 23 i bilaga XVII till Reach-förordningen, vilket bland annat avser smycken som var äldre än 50 år den 10 december 2011.

Rättegångskostnader

29 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (nionde avdelningen) följande:

Punkterna 8 och 10 i post 23 i bilaga XVII till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) 494/2011 av den 20 maj 2011,

ska tolkas så,

att ett silverarmband vars lödning innehåller kadmium omfattas av det förbud som föreskrivs i punkt 10 ii) i post 23 i bilaga XVII till denna förordning, om den kadmiumhalt som avses i denna bestämmelse uppnås eller överskrids.

Underskrifter