



Datum van
inontvangstneming

:

12/09/2024

Zaak C-512/24

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

23 juli 2024

Verwijzende rechter:

Fővárosi Törvényszék (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 juli 2024

Verzoekende partij:

BÁV Zrt.

Verwerende partij:

Budapest Főváros Kormányhivatala

Fővárosi Törvényszék (rechter in eerste aanleg Boedapest, Hongarije)

[OMISSIS]

Verzoekende partij:

[OMISSIS]

BÁV Zrt.

([OMISSIS] Boedapest [OMISSIS])

[OMISSIS]

Verwerende partij:

[OMISSIS]

Budapest Főváros Kormányhivatala
(overheidsdienst voor de agglomeratie
Boedapest, Hongarije)

[OMISSIS]

Voorwerp van het geding:

[OMISSIS]

[OMISSIS]

toetsing van de rechtmatigheid van een
administratief besluit [OMISSIS] in
een handelszaak betreffende een van
het edelmetaal zilver vervaardigd
voorwerp (juweel)

Beslissing:

De verwijzende rechter legt het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vraag voor:

Moet het begrip „andere metalen onderdelen voor de vervaardiging van juwelen” in vermelding 23, punt 10, onder i), die betrekking heeft op de stof cadmium, in bijlage XVII bij verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad (hierna: „REACH-verordening”) aldus worden uitgelegd dat het ook hardsoldeer omvat?

[OMISSIS] [nationale procesrechtelijke overwegingen]

Rechtsoverwegingen

Feiten

- 1 Op 13 september 2023 heeft verzoekster een edelmetalen voorwerp bestaande uit een stuk zilver van 102,9 gram (hierna: „armband”), dat moest worden voorzien van een waarborgstempel, voorgelegd aan de verwerende autoriteit, vergezeld van het desbetreffende aanvraagformulier. Verweerster heeft de armband onderworpen aan een röntgenfluorescentiespectrometrische analyse (XRF), waarna zij heeft vastgesteld dat het cadmiumgehalte hoger was dan het in vermelding 23 van bijlage XVII bij de REACH-verordening vastgestelde maximum (0,01 gewichtsprocent).
- 2 Ambtenaren van de Nemesfém Nyilvántartási, Ellenőrzési és Vizsgáló Osztály (afdeling registratie, verificatie en onderzoek van edelmetalen) van verweerster hebben ambtshalve vastgesteld dat de voor het inslaan van een waarborgstempel voorgelegde armband in de vestiging van verzoekster in [OMISSIS] [Boedapest (Hongarije)] werd tentoongesteld als een voorwerp dat bestemd was om op een veiling te worden verkocht.
- 3 Op 26 september 2023 heeft verweerster een officiële inspectie uitgevoerd in de vestiging van verzoekster en opdracht gegeven tot het in administratief depot plaatsen van die armband voor verdere analyse.

Besluit van verweerster

- 4 Bij besluit van 24 november 2023 [OMISSIS] heeft verweerster verklaard dat verzoekster de armband onrechtmatig in de handel had gebracht en heeft zij haar deswege een geldboete van 150 000 forint (HUF) opgelegd. Verweerster gelastte daarbij tevens de opheffing van het administratieve depot van de armband en de teruggave van de armband aan verzoekster of haar gemachtigde en verbood verweerster om de armband in de handel te brengen.
- 5 Verweerster baseerde haar besluit op punt 8 van vermelding 23, die betrekking heeft op de stof cadmium, van bijlage XVII bij de REACH-verordening.

- 6 Verweerster verklaarde dat het stuk dat in administratief depot was geplaatst, en dat volgens de officiële weging een gewicht van 102,9 gram had, was gemaakt van een zilverlegering met een allooï van 800 % en een cadmiumgehalte van tussen 1 % en 2 %. Tevens verklaarde zij dat de bepalingen van de REACH-verordening rechtstreekse werking hadden en rechtstreeks toepasselijk waren in Hongarije en preciseerde zij dat in het edelmetalen voorwerp een hoge concentratie cadmium was aangetroffen in het hardsoldeer, van meer dan 0,01 gewichtsprocent, die gevaarlijk was voor de gezondheid.
- 7 Verweerster was van oordeel dat de gedraging van verzoekster in strijd was met punt 8 van vermelding 23 van bijlage XVII bij de REACH-verordening, waarin is bepaald dat hardsoldeer met een cadmiumconcentratie van 0,01 gewichtsprocent of meer van het metaal niet mag worden gebruikt of in de handel mag worden gebracht.

Vordering van verzoekster

- 8 Verzoekster vordert dat voornoemd besluit nietig wordt verklaard en buiten toepassing wordt gelaten en dat aan verweerster de verplichting wordt opgelegd om een nieuwe procedure in te leiden.
- 9 Volgens verzoekster is het besluit van verweerster onrechtmatig, aangezien zij de punten 8 tot en met 11 van vermelding 23 van bijlage XVII bij de REACH-verordening niet correct heeft toegepast en geen rekening heeft gehouden met het bepaalde in de punten 10 en 11 van die vermelding en aldus heeft nagelaten om in het kader van de administratieve procedure onderzoek te doen naar de feiten betreffende de ouderdom van het zilveren voorwerp en de datum waarop het in de handel is gebracht, ofschoon verzoekster in die procedure had verklaard dat het juweel dateerde uit de jaren veertig van de twintigste eeuw.
- 10 Verzoekster wijst erop dat in vermelding 23 van bijlage XVII bij de REACH-verordening wordt bepaald in welke gevallen, in welke voorwerpen en in welke vormen cadmium en cadmiumverbindingen niet mogen worden gebruikt. Zij benadrukt dat in de analyse van de armband door verweerster de aanwezigheid van hardsoldeer met een cadmiumgehalte dat hoger was dan de grenswaarde van vermelding 23 is gedetecteerd. Zij voert aan dat verweerster in haar besluit niet heeft toegelicht waarom zij het bepaalde in de punten 10 en 11 niet in haar onderzoek heeft betrokken en waarom zij tot de slotsom is gekomen dat punt 8 een algemeen verbod inhoudt dat ook van toepassing is op juwelen.
- 11 Verzoekster onderstreept dat punt 8 van vermelding 23 van bijlage XVII bij de REACH-verordening enkel voorziet in een verbod op het gebruik en het in de handel brengen van hardsoldeer. Zij betoogt dat, gegeven het feit dat hardsoldeer een voorwerp is dat als zodanig in de handel kan worden gebracht en dat het gebruik ervan voor verschillende soldeerdoeleinden wijdverbreid is, deze regels alleen van toepassing zijn op het autonome gebruik en het rechtstreeks in de handel brengen van hardsoldeer (met een cadmiumgehalte dat de vastgestelde

grenswaarde overschrijdt, en geproduceerd volgens de gespecificeerde techniek), en dat er alleen voor defensie- en lucht- en ruimtevaarttoepassingen uitzonderingen op deze regel gelden.

- 12 Volgens verzoekster bevat punt 10, anders dan dat punt 8, regels met betrekking tot een specifieke categorie van voorwerpen (juwelen en namaakjuwelen) en wordt in dat punt een uitputtende opsomming gegeven van de typen voorwerpen die mogen worden gebruikt en in de handel mogen worden gebracht, mits de cadmiumconcentratie in die voorwerpen minder dan 0,01 gewichtsprocent van het metaal bedraagt. Zij beklemtoont dat deze algemene regel niet van toepassing is op twee gevallen: het geval dat het voorwerp in de handel is gebracht vóór de wijziging van de REACH-verordening van 10 december 2011 en het geval dat juwelen op die datum meer dan vijftig jaar oud waren.
- 13 Verzoekster merkt op dat uit de grammaticale uitlegging van de term „hardsoldeer” ondubbelzinnig kan worden afgeleid wat het doel van het gebruik ervan is: het met een adequate hardheid aan elkaar solderen van verschillende onderdelen. Volgens verzoekster kunnen de regels inzake hardsoldeer daarom enkel restrictief worden uitgelegd, in de zin dat juwelen die gesoldeerde verbindingen bevatten niet kunnen worden gelijkgesteld met hardsoldeer en dat de regels van punt 8 niet kunnen worden toegepast op die gevallen.
- 14 Verzoekster wijst erop dat punt 10, onder i), ook uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid dat cadmium deel uitmaakt van „andere metalen onderdelen voor de vervaardiging van juwelen” (dat wil zeggen dat er cadmium aanwezig kan zijn in het hardsoldeer) en dat de wetgever in punt 11 een uitzondering met betrekking tot die omstandigheid heeft ingevoerd.
- 15 Volgens verzoekster leidt niet alleen de grammaticale, maar ook de teleologische uitlegging noodzakelijkerwijs tot de conclusie dat de punten 10 en 11 autonoom moeten worden uitgelegd, aangezien de in punt 11 bedoelde uitzonderingen anders, bij toepassing van punt 8, van hun inhoud zouden worden ontdaan en er volstrekt zou worden voorbijgegaan aan de redenen waarom die uitzonderingen zijn vastgesteld en aan de zin ervan, aangezien het edelmetalen deel van het juweel praktisch geen cadmium bevat: alleen in het hardsoldeer dat wordt gebruikt voor de vervaardiging van juwelen is cadmium aanwezig. Voor juwelen die op 10 december 2011 meer dan vijftig jaar oud waren en juwelen die vóór die datum in de handel zijn gebracht, geldt dat dit een zeer gebruikelijke praktijk was. In het licht hiervan zouden de in punt 11 vastgestelde uitzonderingen gespeend zijn van elke zin indien, op grond van punt 8, het bepaalde in de punten 10 en 11 niet van meet af aan daadwerkelijk in aanmerking zou kunnen worden genomen.
- 16 Verzoekster heeft de verwijzende rechter verzocht een prejudiciële verwijzingsprocedure in te leiden bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Daarbij merkt zij op dat door partijen bij het geding niet wordt betwist dat hardsoldeer op de markt verkrijgbaar is als halffabrikaat. De edelmetaallegeringen waaruit de voorwerpen worden vervaardigd, dat wil zeggen de edelmetalen

onderdelen van de edelmetalen voorwerpen, bevatten als zodanig geen cadmium en mogen dat ook niet bevatten. Ook de onderdelen van de verschillende soorten juwelen die worden vervaardigd van edelmetaallegeringen – de kleine edelmetalen elementen – bevatten geen cadmium. Volgens verzoekster kan soldeermateriaal dat wordt gebruikt bij de soldeertechniek waarmee onderdelen van edelmetaallegeringen permanent aan elkaar kunnen worden bevestigd, echter cadmium bevatten.

- 17 Zij wijst erop dat punt 8 enkel voorziet in een verbod op het gebruik en het in de handel brengen van hardsoldeer dat als zodanig in de handel kan worden gebracht, en dat de wetgever in punt 9 uitsluitend voor defensie- en lucht- en ruimtevaarttoepassingen uitzonderingen op dit verbod heeft vastgesteld. Anders dan punt 8, dat van toepassing is op hardsoldeer dat als zodanig in de handel kan worden gebracht, bevat punt 10 regels voor een specifieke categorie van voorwerpen (juwelen, namaakjuwelen, metalen kralen en andere metalen onderdelen voor de vervaardiging van juwelen).
- 18 Volgens verzoekster moet de voor het solderen gebruikte hardsoldeer worden geacht onder het begrip „andere metalen onderdelen voor de vervaardiging van juwelen” te vallen. Bijgevolg worden juwelen waarvan het hardsoldeer cadmium bevat niet beheerst door punt 8, maar door punt 10, en moeten de uitzonderingen van punt 11 daarom ook op die juwelen worden toegepast.
- 19 Verzoekster voert aan dat de inleiding van een prejudiciële verwijzingsprocedure bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt gerechtvaardigd door met name het feit dat het op te lossen juridische vraagstuk meer dan enkel de rechterlijke toetsing van een specifiek administratieve besluit behelst, omdat indien de redenering van verweerster juist zou zijn, de handel in antieke juwelen en juwelen die vóór 10 december 2011 in de handel zijn gebracht de facto volledig zou worden verboden, waardoor een belangrijk segment van de markt voor kunstvoorwerpen zou verdwijnen.

Memorie van antwoord van verweerster

- 20 In haar memorie van antwoord concludeert verweerster tot afwijzing van de vordering van verzoekster wegens ongegrondheid.
- 21 Volgens verweerster heeft de wetgever, vanwege de schadelijke gevolgen van cadmium voor de gezondheid en de lichamelijke integriteit, door de inwerkingtreding van de REACH-verordening een algemeen verbod ingesteld op het in de handel brengen van hardsoldeer met een ongeoorloofde cadmiumconcentratie die kan worden aangetroffen in voorwerpen die niet onder de uitzonderingen van punt 9 vallen. Zij merkt op dat punt 8 niet restrictief dient te worden uitgelegd, te weten in de zin dat hardsoldeer een voorwerp is dat als zodanig in de handel wordt gebracht en alleen niet als grondstof in de handel mag worden gebracht wanneer het cadmiumgehalte ervan hoger is dan de wettelijk vastgestelde grenswaarde. Zij stelt dat cadmium – in een hoeveelheid die de

grenswaarde overschrijdt – dat wordt gebruikt als soldeermateriaal in voorwerpen die in contact komen met de huid, precies even schadelijk is voor de gezondheid als cadmium dat als grondstof wordt verkocht en vervolgens wordt verwerkt in het soldeermateriaal in het voorwerp. In overeenstemming met het in de regel vastgestelde algemene verbod, is het in de handel brengen van voorwerpen die hardsoldeer met een hoger dan het wettelijke toegestane cadmiumgehalte bevatten dan ook verboden.

- 22 Verweerster licht toe dat zij bij de vaststelling van haar standpunt ook rekening heeft gehouden met de in de sector van de edelsmederij bekende omstandigheid dat in van edelmetaal vervaardigde juwelen alleen het hardsoldeer cadmium in een hoge concentratie bevat, begrepen als een concentratie van meer dan 0,01 gewichtsprocent, met de ernstige schadelijke gevolgen van dien voor de gezondheid. Cadmium wordt in de soldeertechniek gebruikt om het smeltpunt van hardsoldeer te verlagen. In de legering die als basismateriaal voor edelmetalen juwelen dient, kan cadmium daarentegen alleen per ongeluk aanwezig zijn als gevolg van verontreiniging, terwijl het gebruik ervan in de legering die als basismateriaal voor juwelen dient aan geen enkel doel beantwoordt.
- 23 Volgens verweerster lijdt het geen twijfel dat de wetgever een algemeen verbod heeft willen opleggen op het in de handel brengen van hardsoldeer (als grondstof of als soldeermateriaal in juwelen) dat cadmium bevat in een hoeveelheid die schadelijk is voor de gezondheid, met uitsluiting van de in punt 9 als uitzonderingen genoemde gevallen.
- 24 Verweerster benadrukt dat het doel van de in de punten 10 en 11 van vermelding 23 van bijlage XVII bij de REACH-verordening neergelegde regeling ziet op de concentratie die aanwezig is in de metaallegering van voorwerpen en de metalen onderdelen ervan anders dan hardsoldeer, en dat die regeling niet relevant is voor de onderhavige zaak.
- 25 Volgens verweerster zijn de punten 10 en 11 van vermelding 23 van bijlage XVII bij de REACH-verordening niet alleen van toepassing op voorwerpen van edelmetaal, maar op alle metalen voorwerpen. Ook ziet de regeling volgens haar niet op het cadmiumgehalte in hardsoldeer, dat reeds wordt geregeld door punt 8, maar is het voorwerp ervan het verbod op het in de handel brengen van juwelen, namaakjuwelen en haaraccessoires die cadmium bevatten in een concentratie van meer dan 0,01 gewichtsprocent van het metaal in de andere metalen onderdelen – die niet het soldeermateriaal zijn – en in de metalen delen die het basismateriaal van de metalen voorwerpen vormen. Punt 10 voorziet derhalve in een verbod op de aanwezigheid van een hoger dan het wettelijk toegestane cadmiumgehalte in niet alleen edelmetaallegeringen, maar in alle metaallegeringen die door dat punt worden bestreken, of dat in de legering aanwezig is als onzuiverheid of als plating – in het geval van namaakjuwelen –, dan wel op enige andere wijze in een concentratie die hoger is dan de wettelijk vastgestelde grenswaarde. Punt 11 voert slechts een ruimere uitzondering met betrekking tot die voorwerpen in, die inhoudt dat punt 10 niet van toepassing is op voorwerpen die vóór 10 december

2011 in de handel zijn gebracht en op juwelen die op 10 december 2011 meer dan vijftig jaar oud waren.

- 26 Volgens verweerster vormen de in punt 11 vermelde uitzonderingen een vrijstelling van het verbod op het in de handel brengen van juwelen, namaakjuwelen en haaraccessoires met een hogere cadmiumconcentratie dan de wettelijk vastgestelde grenswaarde in de andere metalen onderdelen dan hardsoldeer en in de metalen delen die worden vermeld in punt 10. Die uitzonderingen hebben geen rechtsgevolgen voor het in punt 8 neergelegde verbod betreffende hardsoldeer.
- 27 Verweerster verzet zich niet tegen het verzoek van verzoekster tot inleiding van een prejudiciële verwijzingsprocedure. Zij onderstreept dat de resultaten van de metingen door partijen niet worden betwist. Zij merkt op dat in de Engelse taalversie de term „component” wordt gebruikt, die in het Hongaars kan worden vertaald als „alkotórész”.* Verweerster stelt dat het verbindingsmateriaal niet kan worden aangemerkt als een onderdeel. Zij wijst erop dat in het geval van edele metalen, cadmium alleen aanwezig mag zijn in het soldeermateriaal.

Toepasselijke bepalingen van Unierecht

- 28 Volgens punt 8 van vermelding 23 van bijlage XVII bij de REACH-verordening mag cadmium niet worden gebruikt in hardsoldeer in concentraties van 0,01 gewichtsprocent of meer. Het is verboden om hardsoldeer met een cadmiumconcentratie (uitgedrukt als Cd metaal) van 0,01 gewichtsprocent of meer in de handel te brengen. Voor de toepassing van dit punt wordt onder hardsolderen een verbindingstechniek verstaan waarbij legeringen worden gebruikt en die bij temperaturen van meer dan 450 °C wordt uitgevoerd.
- 29 Volgens punt 9 van vermelding 23 van bijlage XVII bij de REACH-verordening is punt 8 echter niet van toepassing op hardsoldeer dat voor defensie- en lucht- en ruimtevaarttoepassingen wordt gebruikt, of op hardsoldeer dat om veiligheidsredenen wordt gebruikt.
- 30 Krachtens punt 10 van vermelding 23 van bijlage XVII bij de REACH-verordening mag cadmium niet worden gebruikt of in de handel worden gebracht in een concentratie van 0,01 gewichtsprocent of meer van het metaal in: i) metalen kralen en andere metalen onderdelen voor de vervaardiging van juwelen, ii) metalen delen van juwelen, namaakjuwelen en haaraccessoires, met inbegrip van:

* [Voetnoot van de vertaler: de Hongaarse term „alkotórész” (die niet de term is die wordt gebruikt in de Hongaarse taalversie van vermelding 23, punt 10 van bijlage XVII bij de REACH-verordening, waar het zelfstandig naamwoord „komponens” („onderdeel” in de Nederlandse taalversie) wordt gebruikt), is afgeleid van het werkwoord dat kan worden vertaald als „iets vormen, deel van iets uitmaken, mede gestalte aan iets geven”. In het onderhavige DDP wordt „alkotórész” vertaald als „onderdeel”.]

| – armbanden, kettingen en ringen, | – piercingsieraden, | – polshorloges en polssieraden, | – broches en manchetknopen.

- 31 In punt 11 van vermelding 23 van bijlage XVII bij de REACH-verordening wordt evenwel bepaald dat punt 10 niet van toepassing is op voorwerpen die vóór 10 december 2011 in de handel zijn gebracht, of op juwelen die op 10 december 2011 meer dan vijftig jaar oud waren.

Toepasselijke bepalingen van Hongaars recht

- 32 De REACH-verordening is in Hongarije van kracht en is sinds 1 juni 2007 van toepassing. De – gewijzigde – bepalingen van vermelding 23 van bijlage XVII zijn van toepassing sinds 10 december 2011.

Motivering van de noodzaak van de prejudiciële verwijzing

- 33 De verwijzende rechter wenst van het Hof van Justitie van de Europese Unie te vernemen hoe de uitdrukking „andere metalen onderdelen voor de vervaardiging van juwelen” in vermelding 23, punt 10, onder i), van bijlage XVII bij de REACH-verordening moet worden uitgelegd. Meer bepaald verzoekt zij het Hof van Justitie van de Europese Unie te verduidelijken of het voor de vervaardiging van juwelen gebruikte hardsoldeer dat het voorwerp van het hoofdgeding uitmaakt, kan worden aangemerkt als een onderdeel dan wel is uitgesloten van het begrip „onderdeel”. In het laatste geval zou de uitzondering van vermelding 23, punt 11, van bijlage XVII bij de REACH-verordening niet van toepassing zijn.
- 34 Volgens de verwijzende rechter vormt punt 10 van vermelding 23 van bijlage XVII bij de REACH-verordening een bijzondere regel ten opzichte van punt 8 van die vermelding en heeft het, overeenkomstig het Romeinsrechtelijke beginsel *lex specialis derogat legi generali*, voorrang boven de algemene regel. In dat geval kan hardsoldeer onder het begrip „andere metalen onderdelen voor de vervaardiging van juwelen” vallen. Aldus kan de regel die is vervat in punt 11, die voorziet in een uitzondering voor de categorie juwelen die meer dan vijftig jaar oud zijn, zoals het juweel dat aan de orde is in het hoofdgeding, zijn zin verkrijgen.
- 35 De verwijzende rechter merkt tevens op dat het in het geval van een edelmetalen voorwerp relevant is dat de hoeveelheid cadmium die uiteindelijk kan worden aangetroffen in het soldeermateriaal procentueel gezien, ten opzichte het totale gewicht van het juweel, te verwaarlozen is.
- 36 Tegelijkertijd geeft de verwijzende rechter uitdrukking aan zijn zorgen, die ook door verweerster zijn geuit in haar memorie van antwoord, omtrent het feit dat de wetgever, ter bescherming van de gezondheid, strikte regels voor cadmium heeft vastgesteld vanwege de hoedanigheid ervan van kankerverwekkende stof. De REACH-verordening beoogt een hoog niveau van bescherming van de menselijke

gezondheid en het milieu te waarborgen. Bekend is dat cadmium een giftig chemisch element is, en waarschijnlijk een kankerverwekkende stof, waardoor een strikte wettelijke regeling voor het gebruik ervan gerechtvaardigd is.

[OMISSIS] [nationale procesrechtelijke overwegingen]

Boedapest, 12 juli 2024.

[OMISSIS]

[ondertekeningen]