



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 1. avgusta 2025*

„Predhodno odločanje – Uredba (ES) št. 1907/2006 (Uredba REACH) – Registracija, evalvacija in avtorizacija kemikalij – Priloga XVII – Omejitve proizvodnje, dajanja v promet in uporabe nekaterih nevarnih snovi, zmesi in izdelkov – Omejitve, ki se nanašajo na kadmij – Največja koncentracija v kovinskih delih nakita in imitacijah nakita ter lasnih dodatkih – Odstopanje – Srebrna zapestnica iz štiridesetih let dvajsetega stoletja, katere spajka vsebuje kadmij“

V zadevi C-512/24,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti, Madžarska) z odločbo z dne 12. julija 2024, ki je na Sodišče prispela 23. julija 2024, v postopku

BÁV Zrt.

proti

Budapest Főváros Kormányhivatala,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi N. Jääskinen, predsednik senata, A. Arabadjiev (poročevalec), sodnik, in R. Frendo, sodnica,

generalna pravobranilka: L. Medina,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za BÁV Zrt. P. Balázs, ügyvéd,
- za portugalsko vlado H. Almeida, P. Barros da Costa in A. Cunha, agentke,
- za Evropsko komisijo K. Mifsud-Bonnici in K. Talabér-Ritz, agenta,

* Jezik postopka: madžarščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago točke 23(10)(i) Priloge XVII k Uredbi (ES) št. 1907/2006 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) ter o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije in o spremembi Direktive 1999/45/ES ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 793/93 in Uredbe Komisije (ES) št. 1488/94 ter Direktive Sveta 76/769/EGS in direktiv Komisije 91/155/EGS, 93/67/EGS, 93/105/ES in 2000/21/ES (UL 2006, L 396, str. 1, in popravek v UL 2007, L 136, str. 3), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 494/2011 z dne 20. maja 2011 (UL 2011, L 134, str. 2, in popravek v UL 2012, L 160, str. 28, v nadaljevanju: Uredba REACH).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo BÁV Zrt. in Budapest Főváros Kormányhivatala (vladni urad za glavno mesto Budimpešta, Madžarska) v zvezi z odločbo tega vladnega urada, s katero je ta družbi BÁV naložil globo zaradi dajanja v promet srebrne zapestnice, katere spajka vsebuje kadmij, in prepovedal dajanje v promet te zapestnice.

Pravni okvir

Uredba REACH

- 3 Priloga XVII k Uredbi REACH, naslovljena „Omejitve proizvodnje, dajanja v promet in uporabe nekaterih nevarnih snovi, zmesi in izdelkov“, določa:

„[...]

Stolpec 1 Oznaka snovi, skupine snovi ali zmesi	Stolpec 2 Pogoji omejitve
[...]	[...]
23. Kadmij Št. CAS 7440-43-9 Št. ES 231-152-8 in njegove spojine	[...] 8. Se ne uporabljajo v polnilih za spajkanje v koncentraciji, ki je enaka ali večja od 0,01 masnega %. Polnila za spajkanje se ne dajejo v promet, če je koncentracija kadmija (izražena kot kovinski Cd) enaka ali večja od 0,01 masnega %. Za namen tega odstavka spajkanje pomeni tehniko združevanja z uporabo zlitin pri temperaturi nad 450 °C. 9. Z odstopanjem se odstavek 8 ne uporablja za polnila za spajkanje, ki se uporabljajo v obrambne namene in v letalstvu, ter za polnila za spajkanje, ki se uporabljajo iz varnostnih razlogov. 10. Se ne uporabljajo ali dajejo v promet, če je koncentracija enaka ali večja od 0,01 masnega % kovine, v: (i) kovinskih koraldah in drugih kovinskih sestavinah za izdelovanje nakita; (ii) kovinskih delih nakita in imitacijah nakita ter lasnih dodatkih, vključno z: – zapestnicami, veržicami in prstani, – nakitom za prebadanje telesa, – zapestne ure in zapestnice, – broškami in zapestnimi gumbi. 11. Z odstopanjem se odstavek 10 ne uporablja za izdelke, ki so dani v promet pred 10. decembrom 2011, in nakit, starejši od 50 let 10. decembra 2011.
[...]	[...]

[...]“

Uredba (EU) št. 494/2011

- 4 V uvodnih izjavah 1, 2, 3, 5 in 6 Uredbe Komisije (EU) št. 494/2011 z dne 20. maja 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) glede Priloge XVII (kadmij) (UL 2011, L 134, str. 2, in popravek v UL 2011, L 136, str. 105) je navedeno:

- „(1) Svet je v svoji Resoluciji z dne 25. januarja 1988 o akcijskemu programu Skupnosti Komisijo pozval k boju proti onesnaževanju okolja s kadmijem.
- (2) Vnos 23 v preglednici iz Priloge XVII k [Uredbi REACH] vsebuje omejitve uporabe in trženja zmesi ter izdelkov iz kadmija.
- (3) Kadmij in kadmijev oksid sta razvrščena kot rakotvorna v skupino 1B ter kot akutno strupena za vodno okolje in kronično strupena v skupino 1.

[...]

- (5) Evropska ocena tveganja kadmija [...] v skladu z Uredbo Sveta (EGS) št. 793/93 z dne 23. marca 1993 o oceni in nadzoru tveganja, ki ga predstavljajo obstoječe snovi [UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 212], je bila zaključena leta 2007. Komisija je 14. junija 2008 objavila sporočilo o rezultatih ocene tveganja in strategijah za zmanjšanje tveganja za kadmij in kadmijev oksid [...] s priporočilom, da se omeji trženje in uporaba kadmija v spajkalnikih in nakitu.
- (6) V sporočilu je opredeljena potreba po posebnih ukrepih za omejevanje tveganj pri uporabi spajkalnikov, ki vsebujejo kadmij, ter pri nošenju nakita, ki vsebuje kadmij. Hlapom, ki nastajajo pri postopku spajkanja, so izpostavljeni poklicni in amaterski uporabniki. Potrošniki, vključno z otroki, so izpostavljeni kadmiju v nakitu pri stiku s kožo ali lizanju.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 5 Družba BÁV je 13. septembra 2023 vladnemu uradu za glavno mesto Budimpešta predložila srebrno zapestnico in ustrezen obrazec, da bi se opremila z znakom čistine. Ta vladni urad je opravil analizo zapestnice z rentgensko fluorescenčno spektroskopijo, ki je pokazala, da je vsebnost kadmija v spajkah na zapestnici med 1 in 2 %.
- 6 Navedeni vladni urad je 26. septembra 2023 opravil uradni inšpekcijski pregled v poslovalnici družbe BÁV in odredil zaseg navedene zapestnice, ki je bila razstavljena kot predmet, namenjen prodaji na dražbi, da bi se opravile dodatne analize.
- 7 Vladni urad za glavno mesto Budimpešta je z odločbo z dne 24. novembra 2023 ugotovil, da je družba BÁV zadevno zapestnico dala v promet nezakonito, in ji je zato naložil denarno kazen v višini 150.000 madžarskih forintov (približno 370 EUR). Odredil je tudi, da se zapestnica sprostí iz zasega in izroči družbi BÁV ali njenemu pooblaščenemu zastopniku, hkrati pa je prepovedal njeno dajanje v promet. Ta vladni urad je svojo odločbo utemeljil s tem, da vsebnost kadmija v navedeni zapestnici presega mejno vrednost 0,01 masnega %, določeno v točki 23 Priloge XVII k Uredbi REACH, in da odstavek 8 te točke prepoveduje uporabo ali dajanje v promet polnil za spajkanje z vsebnostjo tega elementa, ki presega to mejno vrednost.
- 8 Družba BÁV je pri Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti, Madžarska), ki je predložitveno sodišče, vložila tožbo, s katero je med drugim predlagala razglasitev ničnosti te odločbe, pri čemer je v bistvu trdila, da je vladni urad za glavno mesto Budimpešta kršil odstavke od 8 do 11 točke 23 Priloge XVII k Uredbi REACH, ker kljub izjavi družbe BÁV, da je bil nakit iz štiridesetih let prejšnjega stoletja, ni opravil preiskave za določitev starosti zapestnice iz postopka v glavni stvari in datuma, ko je bila dana v promet. Ta družba meni, da se nakit, sestavljen s spajkanjem, ne sme šteti za polnilo za spajkanje in se zanj ne bi smele uporabljati določbe odstavka 8 te točke. V zvezi s tem trdi, da je za nekatere kategorije izdelkov, med katerimi je nakit, upošteven odstavek 10(i) navedene točke. Ta odstavek namreč določa, da se taki izdelki ne uporabljajo ali dajejo v promet, če njihova vsebnost kadmija presega 0,01 masnega %. Vendar naj bi bilo treba to določbo brati v povezavi z odstavkom 11 iste točke 23, ki določa odstopanje za izdelke, ki so dani v promet pred 10. decembrom 2011, in nakit, ki je bil 10. decembra 2011 starejši od 50 let.

- 9 Vladni urad za glavno mesto Budimpešta v bistvu trdi, da zakonodajalec Unije zaradi škodljivih učinkov kadmija na zdravje in telesno integriteto od začetka veljavnosti Uredbe REACH na splošno prepoveduje dajanje v promet polnil za spajkanje z nedovoljeno koncentracijo kadmija, ki se lahko nahajajo v predmetih, ki niso navedeni v odstopanjih iz točke 23(9) Priloge XVII k tej uredbi. Pravila, določena v odstavkih 10 in 11 te točke, naj bi se nanašala na raven koncentracije kadmija v kovinskih zlitinah izdelkov in v njihovih drugih kovinskih sestavinah, ki niso polnila za spajkanje, in naj ne bi bila upoštevana za obravnavano zadevo.
- 10 Predložitveno sodišče se sprašuje o razlagi izraza „druge kovinske sestavine za izdelovanje nakita“ iz točke 23(10)(i) Priloge XVII k Uredbi REACH. Natančneje, izvedeti želi, ali je mogoče polnilo za spajkanje nakita, ki je predmet spora o glavni stvari, šteti za „sestavino“ ali pa je izključeno iz tega pojma, pri čemer se v tem primeru odstopanje iz odstavka 11 te točke ne bi uporabljalo.
- 11 Po mnenju navedenega sodišča je odstavek 10 te točke posebno pravilo glede na odstavek 8 iste točke, tako da v skladu z načelom *lex specialis derogat legi generali* to pravilo prevlada nad splošnim pravilom. Iz tega naj bi izhajalo, da je polnilo za spajkanje mogoče vključiti v pojem „druge kovinske sestavine za izdelovanje nakita“. S to razlago naj bi se ohranil pomen odstopanja iz točke 23(11) Priloge XVII k Uredbi REACH v zvezi z nakitom, starejšim od 50 let, kot je zapestnica iz postopka v glavni stvari, ki izvira iz štiridesetih let dvajsetega stoletja. Navedeno sodišče prav tako poudarja, da pri predmetih iz plemenitih kovin količina kadmija, ki je morda prisotna v materialu za spajkanje, pomeni zanemarljiv del skupne mase nakita.
- 12 Vendar predložitveno sodišče opozarja, da je zakonodajalec Unije, da bi zagotovil visoko raven varovanja zdravja ljudi in okolja, zaradi strupenosti in verjetne rakotvornosti kadmija določil strožja pravila v zvezi z njim.
- 13 V teh okoliščinah je Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba izraz ‚druge kovinske sestavine za izdelovanje nakita‘ iz [točke 23(10)(i)] Priloge XVII k [Uredbi REACH] razlagati tako, da ta izraz zajema tudi polnila, ki se uporabljajo za spajkanje?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 14 Spomniti je treba, da mora Sodišče v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena. Naloga Sodišča je namreč razložiti vse določbe prava Unije, ki jih nacionalna sodišča potrebujejo za odločanje o sporih, ki so jim predloženi, tudi če te določbe niso izrecno navedene v vprašanjih, ki mu jih ta sodišča zastavijo (sodba z dne 7. novembra 2019, K. H. K. (Zamrznitev bančnih računov), C-555/18, EU:C:2019:937, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 15 V zvezi s tem mora Sodišče iz vseh elementov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, in zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe izluščiti elemente tega prava, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora o glavni stvari (sodba z dne 7. novembra 2019, K. H. K. (Zamrznitev bančnih računov), C-555/18, EU:C:2019:937, točka 29 in navedena sodna praksa).

- 16 V obravnavanem primeru je iz teh elementov razvidno, da se stranki iz postopka v glavni stvari ne strinjata glede vprašanja, ali zadevna zapestnica spada na področje uporabe točke 23(8) Priloge XVII k Uredbi REACH ali pa spada na področje uporabe odstavka 10 te točke, pri čemer bi v tem primeru za to zapestnico lahko veljalo odstopanje iz odstavka 11 navedene točke.
- 17 V teh okoliščinah je treba šteti, da predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba točko 23(8) in (10) Priloge XVII k Uredbi REACH razlagati tako, da srebrna zapestnica, katere spajka vsebuje kadmij, lahko spada na področje uporabe odstavka 8 te točke, ali pa je treba šteti, da lahko spada na področje uporabe odstavka 10 navedene točke.
- 18 V zvezi s tem točka 23(8) Priloge XVII k Uredbi REACH v drugem odstavku določa, da se polnila za spajkanje ne dajejo v promet, če je koncentracija kadmija (izražena kot kovinski Cd) enaka ali večja od 0,01 masnega %. V skladu s tretjim pododstavkom te točke 23(8) za namen tega odstavka „spajkanje“ pomeni tehniko združevanja z uporabo zlitin pri temperaturi nad 450 °C.
- 19 Kot je poudarila Komisija, je namen te določbe, umeščene v kontekst uvodne izjave 6 Uredbe št. 494/2011, urediti vsebnost kadmija v „spajkalnikih“, da bi se zaščitili poklicni in amaterski uporabniki, ki so izpostavljeni hlapom, ki nastajajo pri postopku spajkanja.
- 20 Točka 23(10) Priloge XVII k Uredbi REACH pa določa, da se ne uporabljajo ali dajejo v promet, če je koncentracija kadmija enaka ali večja od 0,01 masnega %, kovinske koralde in druge kovinske sestavine za izdelovanje nakita na eni strani ter kovinski deli nakita in imitacij nakita ter lasnih dodatkov, vključno, med drugim, z zapestnicami, na drugi.
- 21 Namen te določbe je v bistvu, kot je razvidno iz uvodne izjave 6 Uredbe št. 494/2011, varstvo potrošnikov pred tveganji, povezanimi z nošenjem nakita, ki vsebuje kadmij, in sicer pred izpostavljenostjo temu kemijskemu elementu pri stiku s kožo ali lizanju.
- 22 V obravnavanem primeru je iz informacij, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, razvidno, da je družba BÁV prodajala srebrno zapestnico, katere spajka vsebuje kadmij.
- 23 Take zapestnice ni mogoče šteti za „polnilo za spajkanje“ v smislu točke 23(8) Priloge XVII k Uredbi REACH, ker ni namenjena uporabi kot taka kovina v okviru „spajkanja“. Za to zapestnico torej ne more veljati prepoved iz te določbe.
- 24 Nasprotno pa za tako zapestnico lahko velja prepoved iz točke 23(10)(ii) Priloge XVII k Uredbi REACH.
- 25 Na eni strani je namreč treba poudariti, da ker so polnila, ki jih vsebuje spajka iste zapestnice, v skladu z opredelitvijo pojma „spajkanje“ iz točke 23(8) Priloge XVII k Uredbi REACH vgrajena v tak nakit, ko je sestavljen po tem postopku, jih je treba šteti za „kovinske dele nakita“ v smislu točke 23(10)(ii) Priloge XVII k tej uredbi.
- 26 Na drugi strani je zapestnica iz postopka v glavni stvari nakit, ki ga je mogoče nositi, in so torej potrošniki pri stiku s kožo ali lizanju potencialno lahko izpostavljeni tveganjem, povezanim z nošenjem nakita, ki vsebuje kadmij, kar se želi preprečiti s točko 23(10)(ii) Priloge XVII k navedeni uredbi.

- 27 Glede na vse zgornje preudarke je treba na vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba točko 23(8) in (10) Priloge XVII k Uredbi REACH razlagati tako, da srebrna zapestnica, katere spajka vsebuje kadmij, spada na področje uporabe prepovedi iz točke 23(10)(ii) Priloge XVII k tej uredbi, če je raven koncentracije kadmija iz te določbe dosežena ali presežena.
- 28 Iz tega izhaja, da mora predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejanskega stanja, ugotoviti, ali glede na datum izdelave zapestnice iz postopka v glavni stvari ta lahko spada na področje uporabe odstopanja iz točke 23(11) Priloge XVII k Uredbi REACH, ki se med drugim nanaša na nakit, ki je bil 10. decembra 2011 starejši od 50 let.

Stroški

- 29 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

Točko 23(8) in (10) Priloge XVII k Uredbi (ES) št. 1907/2006 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH), o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije ter spremembi Direktive 1999/45/ES ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 793/93 in Uredbe Komisije (ES) št. 1488/94 ter Direktive Sveta 76/769/EGS in direktiv Komisije 91/155/EGS, 93/67/EGS, 93/105/ES in 2000/21/ES, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 494/2011 z dne 20. maja 2011,

je treba razlagati tako, da

srebrna zapestnica, katere spajka vsebuje kadmij, spada na področje uporabe prepovedi iz točke 23(10)(ii) Priloge XVII k tej uredbi, če je raven koncentracije kadmija iz te določbe dosežena ali presežena.

Podpisi