Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

1. kolovoza 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EZ) br. 1907/2006 (Uredba REACH) – Registracija, evaluacija i autorizacija kemikalija – Prilog XVII. – Ograničenja koja se primjenjuju na proizvodnju, stavljanje na tržište i uporabu određenih opasnih tvari te određenih opasnih pripravaka i proizvoda – Ograničenja za kadmij – Maksimalna koncentracija u metalnim dijelovima nakita i imitacija nakita te ukrasa za kosu – Izuzeće – Srebrna narukvica koja potječe iz 1940-ih godina, a čiji lemovi sadržavaju kadmij”

U predmetu C-512/24,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska), odlukom od 12. srpnja 2024., koju je Sud zaprimio 23. srpnja 2024., u postupku

BÁV Zrt.

protiv

Budapest Főváros Kormányhivatala,

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: N. Jääskinen, predsjednik vijeća, A. Arabadjiev (izvjestitelj) i R. Frendo, suci,

nezavisna odvjetnica: L. Medina,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za BÁV Zrt., P. Balázs, *ügyvéd*,

– za portugalsku vladu, H. Almeida, P. Barros da Costa i A. Cunha, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, K. Mifsud-Bonnici i K. Talabér-Ritz, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

* Jezik postupka: mađarski

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje točke 23. stavka 10. podstavka (i) Priloga XVII. Uredbi (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL 2006., L 396, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 23., str. 3. i ispravak SL 2017., L 135, str. 46.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 494/2011 od 20. svibnja 2011. (SL 2011., L 134, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 7., str. 276.) (u daljnjem tekstu: Uredba REACH).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva BÁV Zrt. i Budapest Főváros Kormányhivatale (Ured državne uprave u Budimpešti, Mađarska) u vezi s odlukom tog ureda da se društvu BÁV izreče novčana kazna jer je stavilo na tržište srebrnu narukvicu čiji lemovi sadržavaju kadmij i zabrani stavljanje na tržište te narukvice.

Pravni okvir

Uredba REACH

3 Prilog XVII. Uredbi REACH, naslovljen „Ograničenja proizvodnje, stavljanja na tržište i uporabe određenih opasnih tvari, pripravaka i proizvoda”, formuliran je kako slijedi:

„[…]

[Stupac 1] Oznaka tvari, skupin[e] tvari ili pripravka	[Stupac 2] Uvjeti ograničenja
[…]	[…]
23. Kadmij CAS br. 7440-43-9 EINECS br. 231-152-8 i njegovi spojevi	[…] 8. Ne koriste se u lemovima za tvrdo lemljenje u koncentracijama koje su jednake ili veće od 0,01 % masenog udjela. Lemovi za tvrdo lemljenje ne stavljaju se na tržište ako je koncentracija kadmija (izražen[a] kao Cd metal) jednaka ili veća od 0,01 % masenog udjela. U smislu ovog stavka tvrdo lemljenje znači tehniku spajanja uz uporabu legura, koja se provodi na temperaturama iznad 450 °C. 9. Stavak 8. iznimno se ne primjenjuje na lemove za tvrdo lemljenje koji se koriste za razne namjene u obrani i zrakoplovstvu i na lemove za tvrdo lemljenje koji se koriste iz sigurnosnih razloga. 10. Ne koriste se i ne stavljaju na tržište, ako je koncentracija jednaka ili veća od 0,01 % masenog udjela u metalu, u: (i) metalnim perlama i ostalim metalnim komponentama za izradu nakita; (ii) metalnim dijelovima nakita i imitacijama nakita i ukrasa za kosu, uključujući: – narukvice, ogrlice i prstenje, – nakit za *piercing*, – ručne satove i ukrase koji se nose na zapešću, – broševe i gumbe za manžete. 11. Stavak 10. iznimno se ne primjenjuje na proizvode stavljene na tržište prije 10. prosinca 2011. i na nakit koji 10. prosinca 2011. bude star preko 50 godina.
[…]	[…]

[…]”

Uredba (EU) br. 494/2011

4 U uvodnim izjavama 1., 2., 3., 5. i 6. Uredbe Komisije (EU) br. 494/2011 od 20. svibnja 2011. o izmjeni Priloga XVII. (kadmij) Uredbi (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) (SL 2011., L 134, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 7., str. 276.), navodi se:

„(1) Vijeće je svojom Rezolucijom od 25. siječnja 1988. o akcijskom programu Zajednice […] pozvalo Komisiju na suzbijanje onečišćenja okoliša kadmijem.

(2) Stavka 23. u tablici iz Priloga XVII. [Uredbi REACH] sadrži ograničenja u pogledu uporabe i stavljanja na tržište kadmija u mješavinama i proizvodima.

(3) Kadmij i kadmijev oksid svrstani su kao karcinogene tvari kategorije 1B i kao tvari akutne i kronične toksičnosti kategorije 1 za vodene organizme.

[…]

(5) Europska procjena rizika od kadmija […] u skladu s Uredbom Vijeća (EEZ) br. 793/93 od 23. ožujka 1993. o evaluaciji i kontroli rizika od postojećih tvari [(SL 1993., L 84, str. 1.)] završena je 2007. Komisija je 14. lipnja 2008. objavila Priopćenje o rezultatima evaluacije rizika i strategija smanjivanja rizika za kadmij i kadmijev oksid […], u kojemu se preporučuje ograničavanje stavljanja na tržište i uporabe kadmija i kadmijevog oksida u štapićima za tvrdo lemljenje i nakitu.

(6) U Priopćenju je navedena potreba za posebnim mjerama za ograničavanje rizika od uporabe štapića za tvrdo lemljenje koji sadrže kadmij i od nošenja nakita koji sadrži kadmij. Profesionalci i hobisti izloženi su parama koje nastaju kod postupka tvrdog lemljenja. Potrošači, uključujući i djecu, izloženi su kadmiju u nakitu kod dodira s kožom ili lizanja.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

5 Društvo BÁV je 13. rujna 2023. Uredu državne uprave u Budimpešti predalo srebrnu narukvicu i odgovarajući obrazac radi utiskivanja žiga. Taj je ured proveo analizu navedene narukvice rendgenskom fluorescentnom spektroskopijom koja je pokazala da sadržaj kadmija u lemovima te narukvice iznosi između 1 i 2 %.

6 Dana 26. rujna 2023. navedeni je ured proveo službeni inspekcijski nadzor u objektu društva BÁV te je naložio zapljenu navedene narukvice – koja je bila izložena kao predmet namijenjen prodaji na dražbi – radi provođenja dodatnih analiza.

7 Odlukom od 24. studenoga 2023. Ured državne uprave u Budimpešti utvrdio je da je društvo BÁV nezakonito stavilo na tržište predmetnu narukvicu te mu je slijedom toga izrekao novčanu kaznu od 150 000 mađarskih forinti (oko 370 eura). On je također naložio da se ukine zapljena te narukvice i da se ona preda društvu BÁV ili njegovu opunomoćenom zastupniku, pri čemu je zabranio njezino stavljanje na tržište. Taj je ured svoju odluku temeljio na činjenici da je sadržaj kadmija u navedenoj narukvici prelazio granicu od 0,01 % masenog udjela, utvrđenu u točki 23. Priloga XVII. Uredbi REACH, te da stavak 8. te točke zabranjuje uporabu ili stavljanje na tržište lemova za tvrdo lemljenje kod kojih sadržaj tog elementa prelazi navedenu granicu.

8 Društvo BÁV podnijelo je tužbu tražeći među ostalim poništenje te odluke pred Fővárosi Törvényszékom (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska), sudom koji je uputio zahtjev, pri čemu je u bitnome tvrdilo da je Ured državne uprave u Budimpešti povrijedio stavke 8. do 11. točke 23. Priloga XVII. Uredbi REACH jer nije proveo istragu radi utvrđivanja starosti narukvice o kojoj je riječ u glavnom postupku i trenutka njezina stavljanje na tržište, bez obzira na izjavu društva BÁV da nakit potječe iz 1940-ih godina. To društvo smatra da nakit sastavljen tvrdim lemljenjem ne bi trebalo smatrati lemom za tvrdo lemljenje i da se na njega ne mogu primijeniti odredbe stavka 8. te točke. U tom smislu tvrdi da je stavak 10. podstavak (i) navedene točke mjerodavan za određene kategorije proizvoda među kojima je i nakit. Naime, u tom se stavku određuje da se takvi proizvodi ne mogu koristiti ili stavljati na tržište ako sadržaj kadmija u njima prelazi 0,01 %

masenog udjela. Međutim, smatra da tu odredbu treba tumačiti u vezi sa stavkom 11. iste točke 23. u kojem se predviđa izuzeće za proizvode koji su stavljeni na tržište prije 10. prosinca 2011. te za nakit koji je na dan 10. prosinca 2011. stariji od 50 godina.

9 Ured državne uprave u Budimpešti u bitnome tvrdi da zbog štetnog djelovanja kadmija na tjelesni integritet i zdravlje, od stupanja na snagu Uredbe REACH zakonodavac Unije načelno zabranjuje stavljanje na tržište lemova za tvrdo lemljenje koji imaju nedopuštenu koncentraciju kadmija, a mogu se nalaziti u predmetima koji se ne spominju u izuzećima predviđenima u točki 23. stavku 9. Priloga XVII. toj uredbi. Smatra da se pravila iz stavaka 10. i 11. te točke odnose na razinu koncentracije kadmija u metalnim legurama predmeta i drugim njihovim metalnim dijelovima različitima od lemova za tvrdo lemljenje, pa stoga u konkretnom slučaju nisu mjerodavna.

10 Sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje tumačenja izraza „ostale metalne komponente za izradu nakita” iz točke 23. stavka 10. podstavka (i) Priloga XVII. Uredbi REACH. Konkretno, želi znati može li se lem za tvrdo lemljenje nakita koji je predmet spora iz glavnog postupka smatrati „komponentom” ili je pak on isključen iz tog pojma, u kojem se slučaju ne bi primjenjivalo izuzeće iz stavka 11. te točke.

11 Prema ocjeni tog suda, stavak 10. navedene točke predstavlja poseban propis u odnosu na stavak 8. iste točke, tako da – u skladu s načelom *lex specialis derogat legi generali* – taj propis ima prednost pred općim propisom. Stoga smatra da lemovi za tvrdo lemljenje mogu potpadati pod pojam „ostale metalne komponente za izradu nakita”. Tvrdi da to tumačenje zadržava smisao izuzeća iz točke 23. stavka 11. Priloga XVII. Uredbi REACH u slučaju nakita koji je stariji od 50 godina, kao što je narukvica o kojoj je riječ u glavnom postupku koja potječe iz 1940-ih godina. Navedeni sud također ističe da u slučaju vrijednih metalnih predmeta eventualna količina kadmija prisutnog u materijalu za lemljenje čini zanemariv dio ukupne mase nakita.

12 Međutim, sud koji je uputio zahtjev napominje da je, s ciljem osiguravanja visoke razine zaštite ljudskog zdravlja i okoliša, zakonodavac Unije postrožio pravila za kadmij zbog njegova toksične, a vjerojatno i kancerogene prirode.

13 U tim je okolnostima Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li izraz ‚ostal[e] metaln[e] komponent[e] za izradu nakita’ iz [točke 23. stavka 10. podstavka (i)] Priloga XVII. [Uredbi REACH] tumačiti na način da on obuhvaća i lemove za tvrdo lemljenje?”

O prethodnom pitanju

14 Prije svega treba podsjetiti na to da je u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, ustanovljenog u članku 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sucu pruži koristan odgovor na temelju kojega će moći riješiti spor u kojem vodi postupak. U tom smislu, Sud može eventualno preoblikovati pitanja koja su mu postavljena. Naime, zadaća je Suda protumačiti sve odredbe prava Unije koje su nacionalnim sudovima potrebne za rješavanje sporova koji se pred njima vode, čak i ako se te odredbe izričito ne navode u pitanjima koja mu su ti sudovi uputili (presuda od 7. studenoga 2019., K. H. K. (Blokada računa), C-555/18, EU:C:2019:937, t. 28. i navedena sudska praksa).

15 U tom smislu, na Sudu je da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a posebno iz obrazloženja odluke o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku, izdvoji one dijelove tog prava koje je potrebno protumačiti imajući u vidu predmet spora iz glavnog postupka (presuda od 7. studenoga 2019., K. H. K. (Blokada računa), C-555/18, EU:C:2019:937, t. 29. i navedena sudska praksa).

16 U konkretnom slučaju, iz tih je informacija razvidno da se stranke iz glavnog postupka ne slažu oko pitanja potpada li predmetna narukvica pod točku 23. stavak 8. Priloga XVII. Uredbi REACH ili pak potpada pod stavak 10. te točke, u kojem bi slučaju ta narukvica mogla potpadati pod izuzeće iz stavka 11. navedene točke.

17 U tim okolnostima valja zaključiti da sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjem u bitnome pita treba li točku 23. stavke 8. i 10. Priloga XVII. Uredbi REACH tumačiti na način da srebrna narukvica čiji lemovi sadržavaju kadmij može potpadati pod stavak 8. te točke ili pak treba smatrati da može potpadati pod stavak 10. navedene točke.

18 U tom smislu, članak 23. stavak 8. Priloga XVII. Uredbi REACH u drugom podstavku određuje da se lemovi za tvrdo lemljenje ne mogu stavljati na tržište ako je koncentracija kadmija u njima (izražena kao Cd metal) jednaka ili veća od 0,01 % masenog udjela. U skladu s trećim podstavkom te točke 23. stavka 8., za potrebe tog stavka, pod „lemljenjem” se podrazumijeva tehnika povezivanja pomoću legura koje se provodi na temperaturama iznad 450 °C.

19 Kao što je to istaknula Komisija, cilj je te odredbe, sagledavane u kontekstu uvodne izjave 6. Uredbe br. 494/2011, propisati sadržaj kadmija u „štapić[ima] za tvrdo lemljenje” kako bi se zaštitili profesionalni korisnici i amateri koji su prilikom procesa tvrdog lemljenja izloženi parama.

20 Kada je riječ o točki 23. stavku 10. Priloga XVII. Uredbi REACH, on određuje da se ne mogu koristiti ili stavljati na tržište ako je koncentracija kadmija jednaka ili veća od 0,01 % masenog udjela u metalu, s jedne strane, u metalnim perlama i drugim metalnim dijelovima korištenima u izradi nakita i, s druge strane, u metalnim dijelovima nakita i imitacija nakita te ukrasa za kosu, uključujući i narukvice.

21 Kao što je to vidljivo iz uvodne izjave 6. Uredbe br. 494/2011, ta odredba u bitnome ima za cilj zaštitu potrošača od rizika povezanih s nošenjem nakita koji sadržava kadmij, odnosno izloženosti tom kemijskom elementu prilikom dodira s kožom ili lizanja.

22 U konkretnom slučaju, iz informacija koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev razvidno je da je društvo BÁV stavilo u prodaju srebrnu narukvicu čiji lemovi sadržavaju kadmij.

23 Takva se narukvica ne može smatrati „lemom za tvrdo lemljenje” u smislu točke 23. stavka 8. Priloga XVII. Uredbi REACH, s obzirom na to da joj namjena nije da bude korištena kao takav lem u okviru „tvrdog lemljenja”. Ta narukvica stoga ne može potpadati pod zabranu predviđenu tom odredbom.

24 S druge strane, takva narukvica može potpadati pod zabranu predviđenu u točki 23. stavku 10. podstavku (ii) Priloga XVII. Uredbi REACH.

25 Naime, treba istaknuti da, s jedne strane, s obzirom na to da se legure koje čine lem te narukvice, u skladu s definicijom pojma „tvrdo lemljenje” iz točke 23. stavka 8. Priloga XVII. Uredbi REACH, ugrađuju u takav nakit prilikom njegova povezivanja tom tehnikom, njih treba smatrati „metalnim dijelovima […] narukvice” u smislu točke 23. stavka 10. podstavka (ii) Priloga XVII. toj uredbi.

26 S druge strane, narukvica o kojoj je riječ u glavnom postupku je nakit koji se može nositi, a samim time i potrošače potencijalno izložiti rizicima povezanima s nošenjem nakita koji sadržava kadmij prilikom dodira s kožom ili lizanja, koji se točkom 23. stavkom 10. podstavkom (ii) Priloga XVII. navedenoj uredbi žele spriječiti.

27 Slijedom svih navedenih razmatranja, na prethodno pitanje valja odgovoriti tako da točku 23. stavke 8. i 10. Priloga XVII. Uredbi REACH treba tumačiti na način da srebrna narukvica čiji lemovi sadržavaju kadmij potpada pod zabranu iz točke 23. stavka 10. podstavka (ii) Priloga XVII. toj uredbi ako je razina koncentracije kadmija iz te odredbe dosegnuta ili premašena.

28 Iz navedenog slijedi da sud koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za ocjenjivanje činjenica, mora utvrditi može li, imajući u vidu datum proizvodnje narukvice o kojoj je riječ u glavnom postupku, ona potpadati pod područje primjene izuzeća iz točke 23. stavka 11. Priloga XVII. Uredbi REACH u kojem se među ostalim navodi nakit koji je na dan 10. prosinca 2011. stariji od 50 godina.

Troškovi

29 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (deveto vijeće) odlučuje:

Točku 23. stavke 8. i 10. Priloga XVII. Uredbi (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 494/2011 od 20. svibnja 2011.,

treba tumačiti na način da:

srebrna narukvica čiji lemovi sadržavaju kadmij potpada pod zabranu iz točke 23. stavka 10. podstavka (ii) Priloga XVII. toj uredbi ako je razina koncentracije kadmija iz te odredbe dosegnuta ili premašena.

Potpisi