



Vastuvõtmise kuupäev : 11/09/2024

Kohtuasi C-512/24**Eelotsusetaotlus****Saabumise kuupäev:**

23. juuli 2024

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Fővárosi Törvényszék (Pealinna Budapesti kohus, Ungari)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

12. juuli 2024

Kaebuse esitaja:

BÁV Zrt.

Vastustaja:

Budapest Főváros Kormányhivatala (Budapesti pealinnavalitsus)

Fővárosi Törvényszék (Pealinna Budapesti kohus, Ungari)

[...]	[...]
Kaebaja:	BÁV Zrt. ([...] Budapest [...])
[...]	[...]
Vastustaja:	Budapest Főváros Kormányhivatala (Budapesti pealinnavalitsus)
[...]	[...]
Vaidluse ese:	haldusotsuse õiguspärasuse kontroll [...], mis on tehtud hõbedast väärismetalleset (ehe) käsitlevas kaubandusasjas

Kohtumäärus:

Eelotsusetaotluse esitanud kohus peatab menetluse ja esitab Euroopa Liidu Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1907/2006 (edaspidi „REACH-määrus”) XVII lisa lõike 23, mis käsitleb kaadmiumit, punkti 10 alapunktis i sisalduvat väljendit „muud metallist komponendid ehete valmistamiseks“ tuleb tõlgendada nii, et selle alla kuuluvad ka kõvajoodisjootmise täitematerjalid?

[...] [liikmesriigi menetlusõiguse kaalutlused]

Põhjendused

Eelotsusetaotluse faktilised asjaolud

- 1 Kaebaja andis 13. septembril 2023 vastutajaks olevale asutusele koos asjaomase taotlusvormiga üle väärismetalleseme, nimelt 102,9 g kaaluva hõbedast eseme (edaspidi „käevõru“), et sellele kantaks proovimärgis. Vastustaja lasi käevõru analüüsida röntgenfluorestsentsi abil ja leidis pärast selle analüüsimist, et käevõru kaadiumisisaldus ületab REACH-määruse XVII lisa lõikes 23 sätestatud taseme (0,01 massiprotsenti).
- 2 Vastustaja alla kuuluva Nemesfém Nyilvántartási, Ellenőrzési és Vizsgálati Osztály (väärismetallide registreerimise, kontrollimise ja analüüsimise osakond) ametnikud avastasid omal algatusel, et proovimärgise saamiseks üle antud käevõru oli pandud välja kaebaja äriruumides [...] [Budapest (Ungari)] esemena, mis kavatseti müüa enampakkumisel.
- 3 Vastustaja viis kaebaja äriruumides 26. septembril 2023. aastal läbi ametliku kontrolli ja tegi ettekirjutuse võtta nimetatud käevõru ametiasutusse hoiule, et seda täiendavalt analüüsida.

Vastustaja otsus

- 4 Vastustaja sedastas 24. novembri 2023. aasta otsuses [...], et kaebaja turustas käevõru ebaseaduslikult ja määras talle seetõttu rahatrahvi 150 000 Ungari forintit. Vastustaja andis korralduse anda käevõru tagasi, anda see üle kaebajale või tema volitatud esindajale ja keelas käevõru turustamise.
- 5 Vastustaja tugines oma otsuses REACH-määruse XVII lisa lõike 23, mis käsitleb kaadmiumit, punktile 8.
- 6 Vastustaja märkis, et ametiasutusse hoiule võetud ese kaalus ametliku kaalumise põhjal 102,9 grammi, oli valmistatud hõbedasulamist prooviga 800 ja selle kaadiumisisaldus on 1–2%. Vastustaja hinnangul on REACH-määruse sätetel vahetu õigusmõju ja need on Ungaris vahetult kohaldatavad. Vastustaja täpsustas, et oli tuvastanud väärismetalleseme kõvajoodisjootmise kõrge kaadiumisisalduse, mis on tervisele ohtlik, ja kõvajoodisjootmes oli kaadiumisisaldus oli kõrgem kui 0,01 massiprotsenti.

- 7 Vastustaja leidis, et kaebaja tegevus rikkus REACH-määruse XVII lisa lõike 23 punktis 8 sätestatud, mille kohaselt ei tohi kõvajoodisjootmise täitematerjale kasutada ega turule viia, kui nende kaadmiumisisaldus on 0,01 massiprotsenti või suurem.

Kaebaja nõue

- 8 Kaebaja palub oma kaebuses nimetatud otsuse tühistada ja tunnistada see kohaldamatuks ning kohustada vastustajat uut menetlust läbi viima.
- 9 Kaebaja leiab, et vastustaja käitus otsuse tegemisel õigusvastaselt, kuna ei rakendanud nõuetekohaselt REACH-määruse XVII lisa lõike 23 punkte 8–11 ega võitnud arvesse sama lõike punktides 10 ja 11 sätestatud ning ei uurinud seega haldusmenetluse raames, kui vana hõbeesemega on tegemist ja millal see turule viidi, kuigi kaebaja oli nimetatud menetluses öelnud, et ehe on pärit 1940ndatest.
- 10 Kaebaja märgib, et REACH-määruse XVII lisa lõikes 23, milles ainet käsitletakse, on sätestatud õigusnormid selle kohta, millistel juhtudel, milliste esemete puhul ning millisel viisil ei tohi kaadmiumi ja selle ühendeid kasutada. Vastustaja toob välja, et tuvastas käevõru analüüsimisel täitematerjalis kaadmiumisisalduse, mis ületas õigusnormiga kindlaks määratud piirmäära. Kaebaja esitab vastuväite, et vastustaja ei toonud oma otsuses välja, miks ta ei uurinud punktides 10 ja 11 sätestatud ega miks ta jõudis järeldusele, et punktis 8 on sätestatud üldine keeld, mida kohaldatakse ka ehetele.
- 11 Kaebaja rõhutab, et REACH-määruse XVII lisa lõike 23 punktis 8 on sätestatud ainult kõvajoodisjootmise täitematerjalide kasutamise ja turule viimise keeld. Kaebaja väidab, et kuna kõvajoodisjootmise täitematerjalide puhul on tegemist toodetega, mida saab eraldiseisvalt turule viia ja mida kasutatakse kõvajoodisjoodetes väga laialdaselt ja eri eesmärkidel, on need õigusnormid kohaldatavad ainult juhul, kui kõvajoodisjootmise täitematerjale (mille kaadmiumisisaldus ületab sätestatud piirmäärad ja mis on toodetud õigusnormis osutatud tehnika abil) kasutatakse eraldiseisvalt ja need viiakse otse turule ning õigusnormist tehakse erand ainult täitematerjali suhtes, mida kasutatakse kaitse- ja lennundusvaldkonna rakendustes ning ohutuse tagamiseks.
- 12 Kaebaja on seisukohal, et punktis 10 on erinevalt eespool osutatud punktist sätestatud normid ühe konkreetse valdkonna (vääris- ja imitatsioonehted) kohta ja selles on esitatud ammendav loetelu tooteliikidest, mida tohib kasutada ja turule viia, kui nende kaadmiumisisaldus on kuni 0,01 massiprotsenti. Kaebaja toob välja, et üldreeglit ei kohaldata kahel juhul: toodete suhtes, mis on viidud turule enne REACH-määruse muutmist 10. detsembril 2011, ning ehete suhtes, mis on sel kuupäeval üle 50 aasta vanad.
- 13 Kaebaja märgib, et väljendi „kõvajoodisjootmise täitematerjalid“ sõna-sõnaline tõlgendamine võimaldab ühemõtteliselt järeldada, milline on nende kasutamise eesmärk: muuta võimalikuks eri esemete kõvajoodisjootmine, et need oleks

piisavalt tugevad. Seetõttu saab kõvajoodisjootmise täitematerjale käsitlevaid õigusnorme tõlgendada ainult kitsalt ehk teisisõnu ei saa kõvajoodisjootmeid sisaldavaid ehteid pidada kõvajoodisjootmise täitematerjalideks ja sellisel juhul ei saa kohaldada punktis 8 ette nähtud õigusnorme, mis on ka kaebaja seisukoht.

- 14 Kaebaja toob välja, et punkti 10 alapunktis i käsitletakse sõnaselgelt ka võimalust, et „muud metallist komponendid ehte valmistamiseks“ sisaldavad kaadmiumit (ehk see sisaldub ehte täidismaterjalis) ja seadusandja on kehtestanud punktis 11 sellise juhtumi puhuks erandi.
- 15 Kaebaja märgib, et lisaks sõna-sõnalisele tõlgendusele viib ka teleoloogiline tõlgendus tingimata järelduseni, et punkte 10 ja 11 tuleb tõlgendada eraldiseisvalt, sest kui asi oleks vastupidi ja neile kohaldataks punkti 8, oleksid punktis 11 ette nähtud erandid sisutühjad ja eiraksid täielikult nende kehtestamise põhjust ja neil puuduks mõte, sest ehte väärismetallist osas kaadmiumi praktiliselt pole ehk teisisõnu sisaldub kaadmium ainult ehte tootmisel kasutatavates täitematerjalides. Enam kui viiskümmend aastat tagasi valmistatud ja enne 10. detsembrit 2011 turule viidud ehte puhul oli see äärmiselt levinud. Eeltoodut arvestades ei oleks punktis 11 ette nähtud erandite kehtestamisel mõtet, kui punktist 8 tulenevalt ei saaks punktides 10 ja 11 sätestatud tegelikult algusest peale arvesse võtta.
- 16 Kaebaja taotles käesolevalt kohtult eelotsusetaotluse esitamist Euroopa Liidu Kohtule. Kaebaja märgib, et kohtuvaidluse pooled on ühel nõul selles, et kõvajoodisjootmise täitematerjale saab turult pooltootena osta. Väärismetallisulamid, millest toodetakse esemeid ehk väärismetallesemete väärismetallist osad ise kaadmiumi ei sisalda ega tohi seda sisaldada. Väärismetallisulamitest valmistatud eri tüüpi ehte komponendid – väikesed väärismetallist elemendid – ei sisalda samuti kaadmiumit. Kaebaja väidab, et sellegipoolest saab kaadmiumi sisaldada kõvajoodisjootmise ühendustehnikas kasutatav materjal, mis võimaldab väärismetallisulamitest valmistatud osad omavahel püsivalt ühendada.
- 17 Kaebaja rõhutab, et punktis 8 on sätestatud kasutamise ja turule viimise keeld ainult kõvajoodisjootmise täitematerjalide kohta, mida võib viia turule eraldiseisvalt, ning seadusandja on näinud punktis 9 ette erandid nimetatud keelust ainult täitematerjali suhtes, mida kasutatakse kaitse- ja lennundusvaldkonna rakendustes ning ohutuse tagamiseks. Punktis 10 on erinevalt punktist 8, mis käsitleb kõvajoodisjootmise täitematerjale, mida võib viia turule eraldiseisvalt, sätestatud õigusnormid konkreetse tootekategooria kohta (vääris- ja imitatsioonehted, metallhelmed ja muud metallist komponendid ehte valmistamiseks).
- 18 Kaebaja on seisukohal, et kõvajoodisjootmise täitematerjalid kuuluvad väljendi „muud metallist komponendid ehte valmistamiseks“ alla. Seetõttu ei reguleerita ehteid, mille täitematerjalid sisaldavad kaadmiumit, mitte punktiga 8, vaid punktiga 10 ning seetõttu tuleb nimetatud ehetele kohaldada ka punktis 11 ette nähtud erandeid.

- 19 Kaebaja väidab, et Euroopa Liidu Kohtule eelotsusetaotluse esitamist õigustab eelkõige asjaolu, et lahendatav õigusküsimus hõlmab enam kui ühe konkreetse haldusotsuse kohtulik kontroll, kuna juhul, kui vastustaja põhjendus on õige, oleks tegelikult antiiksete ehete ja enne 10. detsembrit 2011 turule viidud ehete turule viimine täielikult keelatud, mille tõttu kaoks kunstiturult oluline turusegment.

Vastustaja vastus

- 20 Vastustaja palus oma vastuses jätta kaebaja esitatud kaebuse põhjendamatusse tõttu rahuldamata.
- 21 Vastustaja leiab, et kuna kaadmium mõjub tervisele ja füüsilisele heaolule kahjulikult, keelab seadusandja pärast REACH-määruse jõustumist üldjuhul kõvajoodisjootmise täitematerjalide turule viimise, mis sisaldavad lubadust rohkem kaadmiumit ja mida võib leida toodetest, mida ei mainita punktis 9 ette nähtud erandites. Vastustaja märgib, et punkti 8 ei tule tõlgendada kitsalt nii, et kõvajoodisjootmise täitematerjale viiakse turule eraldiseisvalt ja nende turule viimine on toorainena keelatud ainult juhul, kui kaadmiumisisaldus ületab õigusnormides sätestatud piirmäära. Vastustaja kinnitab, et piirmäära ületavas koguses kaadmium on nahaga kokku puutuvate toodete kõvajoodisjootmete materjalina tervisele täpselt sama kahjulik kui toorainena müüdav kaadmium, mis lisatakse esemele hiljem kõvajoodisjootmise täitematerjalis. Seega on õigusnormis sätestatud üldise keeluga keelatud selliste esemete turule viimine, mis sisaldavad kõvajoodisjootmete materjali, mille kaadmiumisisaldus ületab õigusnormides sätestatud piirmäära.
- 22 Vastustaja selgitab, et võttis sellele seisukohale jõudmiseks arvesse ka kullasepasektoris hästi teadaolevat asjaolu, et väärismetallidest valmistatud ehete puhul esineb kõrge ja tervisele väga kahjulik kaadmiumisisaldus, enam kui 0,01 massiprotsenti, ainult kõvajoodisjootmete täitematerjalides. Kaadmiumit kasutatakse kõvajoodisjootmisel täitematerjalide sulamistemperatuuri alandamiseks. Väärismetallehete alusmaterjaliks olevas sulamis võib kaadmiumi esineda ainult kogemata, näiteks saastumise tulemusena ja selle kasutamisel väärismetallehete alusmaterjaliks olevas sulamis pole mingit eesmärki.
- 23 Vastustaja väidab, et seadusandja kavatsus oli kahtlemata keelata tervist ohustava kaadmiumisisaldusega täitematerjalide turustamine üldiselt ja olenemata sellest, kas tegemist on tooraine või ehete kõvajoodisjootmise materjaliga, välja arvatud punktis 9 osutatud juhtudel.
- 24 Vastustaja rõhutab, et REACH-määruse XVII lisa lõike 23 punktides 10 ja 11 kehtestatud õigusnormi reguleerimise on seotud esemete metallisulamis ja selle muudes metallist komponentides, mille materjal erineb kõvajoodisjootmise täitematerjalist, esineva kontsentratsiooni mõõtmisega ning et need punktid ei ole käesoleval juhul asjakohased.

- 25 Vastustaja leiab, et REACH-määruse XVII lisa lõike 23 punkte 10 ja 11 kohaldatakse mitte ainult väärismetalltoodetele, vaid kõigile metallesemetele. Vastustaja leiab samuti, et tuleb asuda seisukohale, et reguleerimisese ei ole kõvajoodisjootmise täitematerjalide kaadmiumisisaldus, mida reguleeritakse juba punktis 8, vaid selliste vääris- ja imitatsioonehete ning juukseakssessuaaride turule viimise keelamine, mille muude metallist komponentide – mis ei ole kõvajoodisjootmise täitematerjal – ja metallesemete aluseks olevate metallosade kaadmiumisisaldus ületab 0,01 massiprotsenti. Seega on punktis 10 keelatud piirmäära ületav kaadmiumisisaldus, mis esineb lisaks väärismetallisulamitele ka samas punktis täpsustatud mis tahes metallisulamis või mis on lisatud sulamile lisandi või kattena – ehete puhul – või mis tahes muus vormis, mis ületab õigusnormides sätestatud piirmäära. Punkt 11 piirdub selliste esemete kohta laiemal erandi kehtestamisega, mille kohaselt ei kohaldata punkti 10 toodete suhtes, mis on viidud turule enne 10. detsembrist 2011, ning ehete suhtes, mis on 10. detsembril 2011 üle 50 aasta vanad.
- 26 Kaebaja leiab, et punktis 11 osutatud erandid on erand keelust viia turule vääris- ja imitatsioonehteid ning juukseakssessuaare, mille muude metallist komponentide, mis pole kõvajoodisjootmise täitematerjal, ja punktis 10 nimetatud metallosade kaadmiumisisaldus ületab õigusnormides sätestatud piirmäära. Nimetatud eranditel puudub õiguslik mõju punktis 8 kehtestatud kõvajoodisjootmise täitematerjalide keelule.
- 27 Vastustaja ei vaidle vastu kaebaja taotlusele esitada eelotsusetaotlus. Vastustaja rõhutab, et pooled on mõõtmistulemuste osas ühel meelel. Vastustaja märgib, et ingliskeelses tekstis kasutatakse mõistet „component“, mis mille ungari keelde tõlkimisel on kasutatud sõna „alkotórész“.* Vastustaja väidab, et siduvat materjali ei saa pidada lahutamatuks osaks. Vastustaja rõhutab, et väärismetallide puhul saab kaadmium esineda ainult kõvajoodisjootmise materjalis.

Kohaldatav liidu õigus

- 28 Vastavalt REACH-määruse XVII lisa lõike 23 punktile 8 ei tohi kasutada kõvajoodisjootmise täitematerjalis sisaldusega 0,01 massiprotsenti või rohkem. Kõvajoodisjootmise täitematerjali ei tohi turule viia, kui selle kaadmiumisisaldus (väljendatuna metallilise kaadmiumina (Cd)) on 0,01 massiprotsenti või suurem. Käesoleva punkti kohaldamisel tähendab kõvajoodisjootmine ühendustehnikat, mille puhul kasutatakse sulameid ja mida viiakse läbi temperatuuril üle 450°C.
- 29 Vastavalt REACH-määruse XVII lisa lõike 23 punktile 9 ei kohaldata erandina punkti 8 kõvajoodisjootmise täitematerjali suhtes, mida kasutatakse kaitse- ja

* [Tõlkija märkus: ungarikeelne mõiste „alkotórész“ [mille asemel kasutatakse REACH-määruse XVII lisa lõike 23 punktis 10 nimisõna „komponens“ („eesti keeles „komponent“)] tuleneb verbist, mille tõlge võiks olla „millestki koosnema, midagi sisaldama või moodustama“. Käesolevas eelotsusetaotluses on „alkotórész“ vastena kasutatud „lahutamatu osa“.]

lennundusvaldkonna rakendustes, ning kõvajoodisjootmise täitematerjali suhtes, mida kasutatakse ohutuse tagamiseks.

- 30 Vastavalt REACH-määruse XVII lisa lõike 23 punktile 10 ei tohi kasutada ega turule viia, kui sisaldus on võrdne või ületab 0,01 massiprotsenti metallist järgmistel juhtudel: i) metallhelmed ja muud metallist komponendid ehte valmistamiseks, ii) vääris- ja imitatsioonehete ning juukseaksessuaaride metallist osad, sealhulgas | – käevõrud, kaelakeed ja sõrmused, | – augustamise abil kinnituvad ehted, | – käekellad ja käevõrud/-paelad, | – prossid ja mansetinööbid. |
- 31 Vastavalt REACH-määruse XVII lisa lõike 23 punktile 11 ei kohaldata erandina punkti 10 toodete suhtes, mis on viidud turule enne 10. detsembrist 2011, ning ehte suhtes, mis on 10. detsembril 2011 üle 50 aasta vanad.

Kohaldatav Ungari õigus

- 32 REACH-määrus kehtib Ungaris ja seda kohaldatakse alates 1. juunist 2007. XVII lisa lõike 23 muudetud sätteid kohaldatakse alates 10. detsembrist 2011.

Eelotsusemenetluse vajalikkuse põhjendused

- 33 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Liidu Kohtult suuniseid selle kohta, kuidas tuleb tõlgendada REACH-määruse XVII lisa lõike 23 punkti 10 alapunktis i sisalduvat väljendit „muud metallist komponendid ehte valmistamiseks“. Kohus soovib Euroopa Liidu Kohtul täpsemalt teada, kas põhikohtuasja esemeks olevate ehte kõvajoodisjootmise täitematerjali saab pidada komponendiks või ei kuulu see mõiste „komponent“ alla. Viimasel juhul ei oleks REACH-määruse XVII lisa lõike 23 punktis [11] sisalduv erand kohaldatav.
- 34 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et REACH-määruse XVII lisa lõike 23 punkti 10 näol on sama lõike punktiga 8 võrreldes tegemist erinevusega ning Rooma õiguse põhimõtte *lex specialis derogat legi generali* kohaselt on erinevus üldnormi suhtes ülimuslik. Selles mõttes võivad kõvajoodisjootmise täitematerjalid kuuluda väljendi „muud metallist komponendid ehte valmistamiseks“ alla. Niimoodi võib omandada mõtte punktis 11 sisalduv õigusnorm, milles tehakse erand enam kui 50 aastat vanade ehte kategooria suhtes, milleks on näiteks põhikohtuasja esemeks olev ehe.
- 35 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib samuti, et väärismetalleseme puhul on oluline asjaolu, et ehte kogukaaluga võrreldes on kõvajoodisjootmise täitematerjalis sisalduda võiv kaadmiumikogus protsentuaalselt arvestatuna äärmiselt väike.
- 36 Eelotsusetaotluse esitanud kohus väljendab samas muret, mida väljendas ka vastustaja oma vastuses ja mis tuleneb asjaolust, et seadusandja kehtestas tervise kaitsmiseks kaadmiumi kohta ranged eeskirjad, sest tegemist on kantserogeeniga.

REACH-määruse eesmärk on tagada inimeste tervise ja keskkonna kõrgetasemelise kaitse. Teatavasti on kaadmium mürgine kemikaal ja tõenäoliselt on tegemist kantserogeeniga, mille kasutamisega seoses on rangete eeskirjade kehtestamine põhjendatud.

[...] [liikmesriigi menetlusõiguse kaalutlused]

Budapest, 12. juuli 2024

[...]

[allkirjad]