

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2020/1205

af 6. august 2020

om de nationale bestemmelser om cadmiumindholdet i fosfatgødninger, som Den Slovakiske Republik har givet meddelelse om i henhold til artikel 114, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

(meddelt under nummer C(2020) 5285)

(Kun den slovakiske udgave er autentisk)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 114, stk. 6, og

ud fra følgende betragtninger:

1. FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER OG SAGSFORLØB

- (1) Den 9. august 2019 meddelte Den Slovakiske Republik i overensstemmelse med artikel 114, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) Kommissionen, at landet har til hensigt at opretholde nationale bestemmelser om cadmiumindholdet i fosfatgødninger, som afviger fra Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1009 ⁽¹⁾.

1.1. EU-lovgivning

1.1.1. Artikel 114, stk. 4 og 6, i TEUF

- (2) I artikel 114, stk. 4 og 6, i TEUF er der fastsat følgende:

»4. Hvis en medlemsstat, efter at Europa-Parlamentet og Rådet, Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at opretholde nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 36, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser og om grundene til deres opretholdelse.

(...)

6. Kommissionen bekræfter eller forkaster inden seks måneder efter meddelelsen som omhandlet i stk. 4 (...) de pågældende nationale bestemmelser efter at have konstateret, om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og om de udgør en hindring for det indre markeds funktion.

Hvis Kommissionen ikke har truffet nogen afgørelse inden for dette tidsrum, betragtes de i stk. 4 (...) omhandlede nationale bestemmelser som godkendt.

Hvis det er begrundet i spørgsmålets kompleksitet, og hvis der ikke foreligger risiko for menneskers sundhed, kan Kommissionen meddele den pågældende medlemsstat, at den i dette stykke omhandlede periode kan forlænges med en ny periode på indtil seks måneder.«

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1009 af 5. juni 2019 om fastsættelse af regler om tilgængeliggørelse på markedet af EU-gødningsprodukter og om ændring af forordning (EF) nr. 1069/2009 og (EF) nr. 1107/2009 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2003/2003 (EUT L 170 af 25.6.2019, s. 1).

1.2. Harmoniseringsregler inden for gødningsprodukter

1.2.1. Forordning (EF) nr. 2003/2003

- (3) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2003/2003 ^(?) finder anvendelse på produkter, der markedsføres som gødninger under betegnelsen »EF-gødninger«. En gødning, der tilhører en af typerne i bilag I til forordning (EF) nr. 2003/2003, og som opfylder forordningens bestemmelser, må betegnes »EF-gødning« og bevæge sig frit i det indre marked.
- (4) Bilag I til forordning (EF) nr. 2003/2003 indeholder en udtømmende liste over gødningstyper, der er omfattet af harmoniseringsreglerne. For hver type gødning er der specifikke krav vedrørende f.eks. næringsstofindhold, næringsstoffers opløselighed og forarbejdningsmetoder.
- (5) Forordning (EF) nr. 2003/2003 finder hovedsagelig anvendelse på uorganiske gødninger. Nogle af de omfattede gødningstyper har et indhold af fosfor på mindst 5 masseprocent fosforpentoxid (P₂O₅)-ækvivalent.
- (6) I artikel 5 i forordning (EF) nr. 2003/2003 fastsættes princippet om fri bevægelighed for EF-gødninger på det indre marked, idet det præciseres, at medlemsstaterne af grunde, der vedrører sammensætning, identifikation, mærkning og emballage samt øvrige bestemmelser i nævnte forordning, ikke kan forbyde, begrænse eller hindre markedsføring af EF-gødninger, der opfylder bestemmelserne i nævnte forordning.
- (7) Forordning (EF) nr. 2003/2003 fastsætter ingen grænseværdier for forurenende stoffer i EF-gødninger. Med nogle få undtagelser baseret på Kommissionens beslutninger til anvendelse af de respektive TEUF-bestemmelser ^(?) er der således fri bevægelighed på det indre marked for EF-gødninger med et fosforindhold på mindst 5 % P₂O₅, uanset deres cadmiumindhold.
- (8) Det fremgår allerede af betragtning 15 i forordning (EF) nr. 2003/2003, at Kommissionen har til hensigt at behandle spørgsmålet vedrørende utilsigtet indhold af cadmium i mineralske gødninger. Det fremgår således, at »gødninger kan blive forurenede med stoffer, der kan udgøre en potentiel risiko for menneskers eller dyrs sundhed og for miljøet. På baggrund af udtalelsen fra Den Videnskabelige Komité for Toksicitet, Økotoksicitet og Miljø (SCTEE) har Kommissionen til hensigt at behandle spørgsmålet vedrørende utilsigtet indhold af cadmium i mineralske gødninger, og den vil om nødvendigt udarbejde et forslag til forordning, som forelægges Europa-Parlamentet og Rådet. Hvis det er relevant, vil andre forurenende stoffer senere blive behandlet på samme måde.«

1.2.2. Forordning (EU) 2019/1009

- (9) I forordning (EU) 2019/1009 fastsættes harmoniseringsregler for »EU-gødningsprodukter«. Den ophæver forordning (EF) nr. 2003/2003 med virkning fra den 16. juli 2022.
- (10) EU-gødningsprodukter er gødningsprodukter, som er CE-mærkede, når de gøres tilgængelige på det indre marked. Et EU-gødningsprodukt skal opfylde kravene i forordning (EU) 2019/1009 for den relevante produktfunktionskategori (»PFC«) og for den eller de relevante komponentmaterialekategorier og mærkes i overensstemmelse med de deri fastsatte mærkningskrav. Der er syv PFC'er for EU-gødningsprodukter, hvoraf en omfatter gødninger.
- (11) I forordning (EU) 2019/1009 anvendes en mere generisk tilgang til uorganiske gødninger end i bilag I til forordning (EF) nr. 2003/2003, idet der fastsættes en række generelle krav vedrørende deres kvalitet og sikkerhed. Desuden finder forordning (EU) 2019/1009 anvendelse på organiske og organisk-mineralske gødninger, som ikke er omfattet af det materielle anvendelsesområde for forordning (EF) nr. 2003/2003.
- (12) Ved forordning (EU) 2019/1009 indføres på EU-plan begrebet »fosfatgødninger« for organisk-mineralske gødninger eller uorganiske makronæringsstofgødninger med et fosforindhold på mindst 5 % P₂O₅.

^(?) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2003/2003 af 13. oktober 2003 om gødninger (EUT L 304 af 21.11.2003, s. 1).

^(?) Jf. Kommissionens beslutninger af 3. januar 2006: 2006/347/EF om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Kongeriget Sverige har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4 (EUT L 129 af 17.5.2006, s. 19), 2006/348/EF om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Republikken Finland har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4 (EUT L 129 af 17.5.2006, s. 25) og 2006/349/EF om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Republikken Østrig har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4 (EUT L 129 af 17.5.2006, s. 31).

- (13) Ved forordning (EU) 2019/1009 fastsættes der for første gang på EU-plan grænseværdier for forurenende stoffer i EU-gødningsprodukter. I henhold til PFC 1(B), punkt 3, litra a), nr. ii), Organisk-mineralsk gødning, og PFC 1(C)(I), punkt 2, litra a), nr. ii), Uorganisk makronæringsstofgødning, i bilag I til nævnte forordning må cadmiumindholdet i fosfatgødninger ikke overstige grænseværdien på 60 mg/kg P_2O_5 .
- (14) Princippet om fri bevægelighed er fastsat i artikel 3, stk. 1, i forordning (EU) 2019/1009, hvorefter medlemsstaterne af grunde, der vedrører sammensætning, mærkning eller andre aspekter omfattet af nævnte forordning, ikke må hindre tilgængeliggørelse på markedet af EU-gødningsprodukter, der opfylder bestemmelserne i nævnte forordning. I henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning (EU) 2019/1009 kan en medlemsstat, der den 14. juli 2019 er omfattet af en undtagelse fra forordning (EF) nr. 2003/2003 vedrørende cadmiumindholdet i gødninger, som er indrømmet i overensstemmelse med artikel 114, stk. 4, i TEUF, imidlertid fortsat anvende den nationale grænseværdi for cadmiumindhold i fosfatgødninger, indtil harmoniserede grænseværdier for cadmiumindholdet i fosfatgødninger, som er lig med eller lavere end den nationale grænseværdi, finder anvendelse på EU-plan.
- (15) Desuden har Kommissionen pligt til senest den 16. juli 2026 at revidere grænseværdierne for cadmiumindholdet i fosfatgødninger med henblik på at vurdere, om det kan lade sig gøre at nedsætte grænseværdierne til et passende lavere niveau. Kommissionen skal tage hensyn til miljøfaktorer, navnlig i forbindelse med jordbunds- og klimaforhold, sundhedsfaktorer samt socioøkonomiske faktorer, herunder forsyningsikkerheden.

1.2.3. Frivillig ordning

- (16) EU-markedet for gødningsprodukter er kun delvist harmoniseret.
- (17) Forordning (EF) nr. 2003/2003 har til formål at sikre fri bevægelighed for EF-gødninger i det indre marked. Den berører dog ikke »nationale gødninger«, som bringes i omsætning i medlemsstaterne i overensstemmelse med deres nationale lovgivning. Fabrikkerne kan vælge at markedsføre gødning som »EF-gødning« eller som »national gødning«.
- (18) I forordning (EU) 2019/1009 opretholdes den frivillige ordning uændret. Det sikrer således fri bevægelighed i det indre marked for EU-gødningsprodukter, samtidig med at det fortsat er muligt at bringe nationale gødningsprodukter i omsætning. Det er fortsat fabrikantens valg.
- (19) I henhold til både forordning (EF) nr. 2003/2003 og forordning (EU) 2019/1009 må medlemsstaterne af grunde, der bl.a. vedrører cadmiumindholdet, ikke hindre tilgængeliggørelse på markedet af henholdsvis EF-gødninger og EU-gødningsprodukter, som opfylder kravene.
- (20) Medlemsstaterne har dog mulighed for at opretholde eller indføre grænseværdier, der anses for passende for forurenende stoffer i nationale gødningsprodukter. De enkelte medlemsstater er i større eller mindre grad berørt af den trussel, som akkumulering af cadmium udgør for afgrødeproduktionens bæredygtighed på lang sigt. De fleste medlemsstater har allerede indført regler, der begrænser cadmiumindholdet i nationale gødningsprodukter, med det formål at reducere udledningen af cadmium i miljøet og dermed menneskers eksponering for cadmium. Denne afgørelse vedrører ikke denne type regler.
- (21) EU-harmoniseringsreglerne finder således anvendelse sideløbende med gældende nationale bestemmelser for gødningsprodukter.

1.3. Nationale bestemmelser, som der er givet meddelelse om

- (22) De nationale bestemmelser, som Den Slovakiske Republik har givet meddelelse om, for så vidt angår grænseværdier for cadmium i fosfatgødninger (»de meddelte nationale bestemmelser«), findes i det slovakiske landbrugsministeriums dekret nr. 577/2005 om gødningstyper, sammensætning, emballering og mærkning af gødninger, analysemetoder til undersøgelse af gødninger, risikoelementer og grænseværdier for de enkelte grupper af gødninger, tilladte afvigelse og grænseværdier i landbrugsgødninger med henblik på lov nr. 136/2000 om gødninger og lov nr. 220/2004 om beskyttelse og anvendelse af landbrugsjord.
- (23) I punkt 1 i bilag 3 til dekret nr. 577/2005 er der fastsat en grænseværdi på 20 mg/kg P_2O_5 for cadmium. Denne grænseværdi gælder for tre gødningskategorier: fosforgødninger, sammensatte gødninger og gødninger, der også indeholder sporstoffer, uanset deres indhold af P_2O_5 . Grænseværdien gælder ikke for EF-gødninger i henhold til forordning (EF) nr. 2003/2003.

- (24) Den Slovakiske Republik har i sin meddelelse og de supplerende oplysninger, der er indgivet til Kommissionen, gjort det klart, at meddelelsen kun vedrører fosfatgødninger, der er omfattet af forordning (EU) 2019/1009 og gjort tilgængelige på det slovakiske marked. Sådanne gødninger er omhandlet i del II, PFC 1(B), punkt 3, litra a), nr. ii), og PFC 1(C)(I), punkt 2, litra a), nr. ii), i bilag I til nævnte forordning, som finder anvendelse på uorganiske og organisk-mineralske gødninger med et samlet indhold af fosfor, der er lig med eller højere end 5 masseprocent fosforpentoxid (P₂O₅)-ækvivalent.
- (25) Den Slovakiske Republik har desuden bekræftet, at der ikke anmodes om andre undtagelser med hensyn til at bringe gødningsprodukter som omhandlet i forordning (EU) 2019/1009 i omsætning.

1.4. Sagsforløb

- (26) På tidspunktet for vedtagelsen af forordning (EU) 2019/1009 undertegnede Den Slovakiske Republik sammen med Ungarn og Den Tjekkiske Republik en politisk erklæring, hvori de udtrykte deres beklagelse over det lave ambitionsniveau i det endelige kompromis om grænseværdien for cadmium i fosfatgødninger og allerede gav udtryk for deres støtte til nationale undtagelser herfra med henvisning til artikel 114, stk. 4, i TEUF.
- (27) Ved brev af 9. august 2019 meddelte Den Slovakiske Republik Kommissionen, at landet har til hensigt at opretholde nationale bestemmelser om cadmiumindholdet i fosfatgødninger, som afviger fra forordning (EU) 2019/1009. I henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF sammenholdt med artikel 36 i TEUF er Den Slovakiske Republiks begrundelse baseret på vigtige behov vedrørende beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet.
- (28) Ved brev af 29. august 2019 bekræftede Kommissionen modtagelsen af meddelelsen og underrettede de slovakiske myndigheder om, at den periode på seks måneder, som Kommissionen har til at undersøge den i henhold til artikel 114, stk. 6, i TEUF, udløber den 10. februar 2020.
- (29) Til støtte for meddelelsen i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF fremsendte de slovakiske myndigheder ved brev af 27. september 2019 supplerende oplysninger til Kommissionen. I disse oplysninger præciseres det materielle anvendelsesområde for de meddelte nationale bestemmelser, som Den Slovakiske Republik ønsker at opretholde, og der gives detaljerede oplysninger om det slovakiske marked for gødninger.
- (30) Ud over disse supplerende oplysninger fremsendte Den Slovakiske Republik ved brev af 8. november 2019 en undersøgelse gennemført af det franske agentur ANSES vedrørende eksponering for cadmium og forslag til referenceværdier for toksicitet ved indtagelse, sundhedsmæssige benchmarkværdier i kroppen (f.eks. i blod og urin) og grænseværdier for cadmium i gødningsprodukter samt vækstmedier for at bekæmpe forureningen af landbrugsjord og kontamineringen af afgrødeproduktion⁽⁴⁾.
- (31) Kommissionen offentliggjorde endvidere en bekendtgørelse (meddelelse) om meddelelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*⁽⁵⁾ for at underrette de interesserede parter om Den Slovakiske Republiks hensigt om at opretholde nationale bestemmelser samt begrundelserne herfor. Ved brev af 19. november 2019 underrettede Kommissionen også de øvrige medlemsstater om meddelelsen og gav dem 30 dage til at fremsætte bemærkninger hertil.
- (32) Kommissionen modtog bemærkninger inden for denne frist fra to medlemsstater, nemlig Den Tjekkiske Republik og Kongeriget Belgien. Begge medlemsstater meddelte, at de ikke havde nogen bemærkninger til meddelelsen. Der blev ikke modtaget bemærkninger efter offentliggørelsen af meddelelsen i EU-Tidende.
- (33) I sin afgørelse, der blev meddelt den 29. januar 2020⁽⁶⁾ i henhold til artikel 114, stk. 6, tredje afsnit, i TEUF, fandt Kommissionen på grund af spørgsmålets kompleksitet og det forhold, at der ikke foreligger risiko for menneskers sundhed som følge af forlængelsen, det berettiget at forlænge den periode, der er omhandlet i artikel 114, stk. 6, første afsnit, i TEUF, med en ny periode på seks måneder, der udløber den 10. august 2020. Da spørgsmålets kompleksitet vedrørte betingelserne for antagelighed, udskød Kommissionen afgørelsen om, hvorvidt meddelelsen kan antages, til denne afgørelse.

⁽⁴⁾ Avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à l'Exposition au cadmium (CAS n°7440-43-9), — Propositions de valeurs toxicologiques de référence (VTR) par ingestion, de valeurs sanitaires repères dans les milieux biologiques (sang, urine, ...) et de niveaux en cadmium dans les matières fertilisantes et supports de culture permettant de maîtriser la pollution des sols agricoles et la contamination des productions végétales: <https://www.anses.fr/fr/system/files/VSR2015SA0140.pdf>.

⁽⁵⁾ EUT C 394 af 21.11.2019, s. 2.

⁽⁶⁾ Kommissionens afgørelse om forlængelse af den periode, der er fastsat i artikel 114, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, for så vidt angår de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Den Slovakiske Republik har givet meddelelse om i henhold til artikel 114, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (C(2020) 376 final).

2. VURDERING

2.1. Antagelighed

- (34) I henhold til artikel 114, stk. 4 og 6, i TEUF kan en medlemsstat, efter at der er vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, opretholde strengere nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 36 i TEUF, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, hvis den giver Kommissionen meddelelse om disse nationale bestemmelser, og hvis Kommissionen godkender dem.
- (35) Den Slovakiske Republik anmoder Kommissionen om at indrømme en undtagelse, der udelukkende tillader, at fosfatgødninger med et indhold af fosforpentoxid (P_2O_5) på mindst 5 % P_2O_5 og et cadmiumindhold på højst 20 mg/kg P_2O_5 bringes i omsætning på det slovakiske marked. I sit brev af 27. september 2019 præciserer Den Slovakiske Republik, at landet agter at opretholde en undtagelse fra den grænseværdi, der er fastsat for cadmium i fosfatgødninger, både uorganiske makronæringsstofgødninger og organisk-mineralske gødninger.
- (36) For at vurdere, om meddelelsen kan antages, skal Kommissionen vurdere, om de meddelte nationale bestemmelser er en allerede gældende foranstaltning, der afviger fra den nyligt indførte harmoniseringsregel, og om bestemmelserne er mere beskyttende.

2.1.1. Vedrørende allerede gældende meddelte nationale bestemmelser

- (37) I forbindelse med denne vurdering er det vigtigt at bemærke sagens særlige kompleksitet.
- (38) For det første vil den udtømmende liste over snævert definerede EF-gødningstyper, der er fastsat i forordning (EF) nr. 2003/2003, blive erstattet af en helt anden reguleringsordning. Forordning (EU) 2019/1009 vil således erstatte disse gødningstyper med langt mere generiske gødningskategorier og udvide harmoniseringen til at omfatte andre produktkategorier end gødningsstoffer. Forordning (EU) 2019/1009 vil med andre ord omfatte alle produkter, der tidligere er blevet harmoniseret i henhold til forordning (EF) nr. 2003/2003, og den vil samtidig være den første EU-harmoniseringsforanstaltning for visse gødningskategorier, der falder ind under dens udvidede anvendelsesområde.
- (39) For det andet pålægger forordning (EF) nr. 2003/2003 ikke en harmoniseret grænseværdi for cadmium, selv om EF-gødninger harmoniseres. Selv om nogle af de gødninger, der er fokus på i de meddelte nationale bestemmelser, allerede har været omfattet af harmoniseringsforanstaltninger, har der i disse harmoniseringsforanstaltninger med andre ord indtil videre ikke været fokus på den risiko, som de meddelte nationale bestemmelser søger at afhjælpe.
- (40) For det tredje har Den Slovakiske Republik ikke anmodet om en undtagelse fra forordning (EF) nr. 2003/2003 og anvender i øjeblikket ingen grænseværdi for cadmium i EF-gødninger.
- (41) Denne kompleksitet rejser spørgsmålet om, hvorvidt de meddelte nationale bestemmelser kan betragtes som opretholdt og derfor skal meddeles Kommissionen i overensstemmelse med artikel 114, stk. 4, i TEUF i forbindelse med forordning (EU) 2019/1009 under hensyntagen til den harmonisering, der er indført ved forordning (EF) nr. 2003/2003.
- (42) På den ene side udvider artikel 3, stk. 2, i forordning (EU) 2019/1009 tidligere undtagelser fra artikel 5 i forordning (EF) nr. 2003/2003 til artikel 3, stk. 1, i forordning (EU) 2019/1009, således at eksisterende nationale foranstaltninger, der på grundlag af en meddelelse i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF og Kommissionens beslutninger i henhold til artikel 114, stk. 6, i TEUF lovligt finder anvendelse på gødninger omfattet af den harmonisering, der er fastsat i forordning (EF) nr. 2003/2003, også finder anvendelse på EU-gødningsprodukter, der falder ind under det nyligt udvidede anvendelsesområde for harmoniseringen for første gang i medfør af forordning (EU) 2019/1009. Dette bekræfter også, at forordning (EU) 2019/1009 viderefører harmoniseringen i forordning (EF) nr. 2003/2003.
- (43) På den anden side bekræftes det i betragtning 11 i forordning (EU) 2019/1009, at lovgiveren ved at omformulere artikel 114, stk. 4, i TEUF mente, at der bør tages hensyn til forordning (EU) 2019/1009 i forbindelse med vurderinger i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF:

»Flere medlemsstater har indført nationale bestemmelser, der begrænser cadmiumindholdet i fosfatgødninger af grunde, der vedrører beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet. Hvis en medlemsstat finder det nødvendigt at opretholde sådanne nationale bestemmelser efter vedtagelsen af harmoniserede grænseværdier ved denne forordning, og indtil disse harmoniserede grænseværdier svarer til eller er lavere end de nationale grænseværdier, der allerede er indført, bør den give Kommissionen meddelelse herom i overensstemmelse med artikel 114, stk. 4, i TEUF. I overensstemmelse med artikel 114, stk. 5, i TEUF, bør en medlemsstat, hvis den finder det nødvendigt at

indføre nye nationale bestemmelser, såsom at begrænse cadmiumindholdet i fosfatgødninger, baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af denne forordning, give Kommissionen meddelelse om de påtænkte bestemmelser og om grundene til deres indførelse. (...)».

- (44) Denne fortolkning underbygges yderligere af forskellen i det materielle anvendelsesområde for forordning (EF) nr. 2003/2003 og forordning (EU) 2019/1009, hvor forordning (EU) 2019/1009 erstatter forordning (EF) nr. 2003/2003, hvilket ikke blot indebærer et udvidet anvendelsesområde, men også en helt anden reguleringsordning.
- (45) Det kan også bemærkes, at Den Europæiske Unions Domstol (»Domstolen«) i tidligere sager, hvor en ny harmoniseringsforanstaltning har erstattet en eksisterende harmoniseringsforanstaltning, kun har henvist til den nyligt vedtagne harmoniseringsforanstaltning som den foranstaltning, der bør tages i betragtning i forbindelse med vurderinger i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF (7).
- (46) Da forordning (EU) 2019/1009 er den harmoniseringsforanstaltning, der bør tages i betragtning i forbindelse med de nationale bestemmelser, der er meddelt i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF, skal Kommissionen således vurdere, om de meddelte nationale bestemmelser allerede var gældende, i overensstemmelse med kravet i artikel 114, stk. 4, i TEUF.
- (47) For det fjerde er der valgfrihed både i forordning (EU) 2019/1009 og forordning (EF) nr. 2003/2003 som beskrevet ovenfor, hvilket betyder, at nationale regler kan anvendes sideløbende med EU-harmoniseringsreglerne på samme materielle anvendelsesområde som harmoniseringsreglerne, men kun for produkter, der ikke bringes i omsætning på grundlag af harmoniseringsreglerne. De meddelte nationale bestemmelser har indtil videre kun fundet anvendelse på sidstnævnte produkter, dvs. gødninger, der i betragtning 17 betegnes som »nationale gødninger«. Den nuværende anvendelse af de meddelte nationale bestemmelser på sådanne nationale gødninger er derfor lovlig, da anvendelsen af harmoniseringsreglerne er frivillig for den person, der bringer gødningerne i omsætning. Den Slovakiske Republik har imidlertid nu til hensigt at anvende de samme meddelte nationale bestemmelser som en undtagelse fra forordning (EU) 2019/1009 og ikke som en undtagelse fra forordning (EF) nr. 2003/2003.
- (48) Denne kompleksitet rejser spørgsmålet om, hvorvidt meddelelsen fra Den Slovakiske Republik kan betragtes som en opretholdelse af nationale bestemmelser som omhandlet i artikel 114, stk. 4, i TEUF og ikke som indførelse af nationale bestemmelser efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen i henhold til artikel 114, stk. 5, i TEUF.
- (49) Det kan indledningsvis bemærkes, at de meddelte nationale bestemmelser har været gældende i deres nuværende form siden 2005. De var således gældende på tidspunktet for udarbejdelsen af forordning (EU) 2019/1009 og derfor gældende forud for nævnte forordning. Den Slovakiske Republik anmoder derfor ikke om at indføre nationale bestemmelser efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, hvilket vil være tilfældet for en meddelelse i henhold til artikel 114, stk. 5, i TEUF.
- (50) På den anden side kan der sættes spørgsmålstegn ved, om de meddelte nationale bestemmelser vil blive opretholdt som omhandlet i artikel 114, stk. 4, i TEUF, da de meddelte nationale bestemmelser i deres nuværende form ikke finder anvendelse på EF-gødninger. Det er imidlertid også Den Slovakiske Republiks hensigt at anvende de meddelte nationale bestemmelser på EU-gødningsprodukter. Det er i denne forbindelse nødvendigt at foretage en tilpasning af den slovakiske lovgivning.
- (51) For at afgøre, om de meddelte nationale bestemmelser allerede er gældende efter artikel 114, stk. 4, i TEUF, er det vigtigt at se på formålet med sondringen mellem artikel 114, stk. 4, og artikel 114, stk. 5, i TEUF, selv om de skal tilpasses en smule for at omfatte EU-gødningsprodukter, hvorimod EF-gødninger fortsat er udelukket fra anvendelsesområdet.
- (52) Denne sondring er blevet behandlet i Domstolens retspraksis. I sag C-3/00, Danmark mod Kommissionen, fastslog Domstolen med hensyn til EF-traktatens artikel 95, som svarer til artikel 114 i TEUF, følgende:

»Forskellen mellem de to tilfælde, som er omhandlet i artikel 95 EF er, at i det første var de nationale bestemmelser gældende forud for harmoniseringsforanstaltningen. Fællesskabslovgiver kendte derfor bestemmelserne, men kunne ikke eller ønskede ikke at lade sig inspirere af bestemmelserne i forbindelse med harmoniseringen. Derfor blev det accepteret, at en medlemsstat kan anmode om, at dens egne regler forbliver gældende. EF-traktaten kræver med henblik herpå, at sådanne foranstaltninger er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30 EF, eller som vedrører beskyttelse af arbejdsmiljøet eller miljøbeskyttelse. Derimod kan vedtagelsen af en ny national lovgivning i det andet tilfælde i højere grad bringe harmoniseringen i fare. Fællesskabsinstitutionerne har pr. definition ikke kunnet tage hensyn til de nationale bestemmelser i forbindelse med udarbejdelsen af harmoniseringsforanstaltningen. I dette tilfælde tages der ikke hensyn til de behov, hvortil der henvises i artikel 30 EF, og kun de grunde,

(7) Jf. C-360/14 P, Tyskland mod Kommissionen.

der vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, kan gøres gældende, på betingelse af, at medlemsstaten fremlægger et nyt videnskabeligt belæg, og at det er nødvendigt at indføre nye nationale bestemmelser på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen.«⁽⁸⁾

- (53) I lyset af den nævnte retspraksis må det antages, at formålet med sondringen mellem artikel 114, stk. 4 og 5, i TEUF er at indføre højere krav til begrundelsen i tilfælde, hvor harmoniseringen lettere kan bringes i fare, da den pågældende nationale bestemmelse ikke var kendt af lovgiver på tidspunktet for udarbejdelsen af den harmoniserede foranstaltning.
- (54) Som allerede fastslået har de meddelte nationale bestemmelser været gældende i deres nuværende form siden 2005. De var således gældende på tidspunktet for udarbejdelsen af forordning (EU) 2019/1009 og derfor også gældende forud for nævnte forordning.
- (55) Det fremgår endvidere klart af konsekvensanalysen, der ledsager forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af regler om tilgængeliggørelse på markedet af CE-mærkede gødningsprodukter⁽⁹⁾, at EU-lovgiver var bekendt med de meddelte nationale bestemmelser på tidspunktet for udarbejdelsen af forordning (EU) 2019/1009. De meddelte nationale bestemmelser bør derfor betragtes som allerede gældende i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF.
- (56) Som anført ovenfor anses forordning (EU) 2019/1009 for at være den relevante harmoniseringsforanstaltning i forbindelse med denne særlige vurdering. De meddelte nationale bestemmelser bør derfor vurderes i lyset af denne forordning. Det skal undersøges, om de meddelte nationale bestemmelser er en undtagelse fra forordning (EU) 2019/1009, og om de er strengere end forordningen.

2.1.2. Vedrørende stregheden af de meddelte nationale bestemmelser i forhold til forordning (EU) 2019/1009

- (57) Den fastsatte grænseværdi for cadmiumindholdet i fosfatgødninger i del II, PFC 1(B), punkt 3, litra a), nr. ii), og PFC 1(C)(I), punkt 2, litra a), nr. ii), i bilag I til forordning (EU) 2019/1009, fra hvilken de meddelte nationale bestemmelser afviger, er fastsat til 60 mg/kg P₂O₅, og i de meddelte nationale bestemmelser er der fastsat en grænseværdi på 20 mg/kg P₂O₅ for cadmium. Det er derfor klart, at de meddelte nationale bestemmelser afviger fra og er strengere end bestemmelserne i forordning (EU) 2019/1009.
- (58) På baggrund af ovenstående kan der drages følgende konklusioner: 1) de meddelte nationale bestemmelser var gældende forud for harmoniseringsforanstaltningen, og lovgiver var bekendt hermed på tidspunktet for udarbejdelsen af harmoniseringsforanstaltningen, nemlig forordning (EU) 2019/1009. De bør derfor betragtes som en allerede gældende foranstaltning i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF, og 2) de meddelte nationale bestemmelser, der afviger fra del II, PFC 1(B), punkt 3, litra a), nr. ii), og PFC 1(C)(I), punkt 2, litra a), nr. ii), i bilag I til forordning (EU) 2019/1009, er strengere end bestemmelserne i forordning (EU) 2019/1009.
- (59) Kommissionen finder derfor, at meddelelsen fra Den Slovakiske Republik kan antages i sin helhed i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF.

2.2. Vurdering af sagens omstændigheder

- (60) I henhold til artikel 114, stk. 4, og artikel 114, stk. 6, første afsnit, i TEUF skal Kommissionen vurdere, om alle de i denne artikel fastsatte betingelser for, at en medlemsstat kan opretholde nationale bestemmelser, der er en undtagelse fra en EU-harmoniseringsforanstaltning, er opfyldt.
- (61) Kommissionen skal navnlig vurdere, om de meddelte nationale bestemmelser er berettigede ud fra de vigtige behov, som der henvises til i artikel 36 i TEUF, eller vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, og om de går længere end det, der er nødvendigt for at nå de forfulgte legitime mål. I henhold til artikel 114, stk. 6, i TEUF skal Kommissionen desuden, hvis den mener, at de nationale bestemmelser opfylder ovennævnte betingelser, konstatere, om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og om de udgør en hindring for det indre markeds funktion.

⁽⁸⁾ C-3/00, Danmark mod Kommissionen, præmis 58. Yderligere bekræftet i f.eks. sag T-234/04, Kongeriget Nederlandene mod Kommissionen, præmis 58, de forenede sager T-366/03 og T-235/04, Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, præmis 62, og C-512/99, Tyskland mod Kommissionen, præmis 41.

⁽⁹⁾ Jf. konsekvensanalysen, der ledsager Kommissionens forslag, hvor der er specifik fokus på grænseværdien for cadmium (SWD(2016) 64 final, PART 2/2): <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2016/EN/SWD-2016-64-F1-EN-MAIN-PART-2.PDF>, især s. 5, 6, 25, 28, 29 og 32 og bilag I.

- (62) I lyset af den tidsramme, der er fastsat i artikel 114, stk. 6, i TEUF, skal Kommissionen, når den undersøger, om de nationale bestemmelser, der er meddelt i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF, er berettiget, tage udgangspunkt i de begrundelser, der er fremført af den pågældende medlemsstat. Bevisbyrden påhviler den anmodende medlemsstat, som ønsker at opretholde sine nationale foranstaltninger.
- (63) Hvis Kommissionen er i besiddelse af oplysninger, der kan give anledning til at revidere den EU-harmoniseringsforanstaltning, som de nationale bestemmelser er en undtagelse fra, kan den dog tage hensyn til sådanne oplysninger i sin vurdering af de meddelte nationale bestemmelser.

2.2.1. Den Slovakiske Republiks holdning

- (64) Den Slovakiske Republiks holdning for så vidt angår et indhold af cadmium i fosfatgødninger med mindst 5 % P₂O₅, er begrundet i den langsigtede beskyttelse af jorden og den deraf følgende beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet.
- (65) Den Slovakiske Republik har i sin meddelelse til Kommissionen analyseret de forventede virkninger af den fastsatte grænseværdi på 60 mg/kg P₂O₅ i forordning (EU) 2019/1009 på dets område. Denne grænseværdi giver anledning til væsentlige betænkeligheder med hensyn til beskyttelse af menneskers sundhed og af miljøet. Cadmium anses for et kræftfremkaldende stof, der er klassificeret som et af de mest toksiske. Planter optager let cadmium, hvorved cadmium kommer ind i fødekæden. Den Slovakiske Republik understreger derfor behovet for at begrænse yderligere eksponering for cadmium, der optages i kroppen gennem fødevarer.
- (66) Ud over hensynet til menneskers sundhed fremlægger Den Slovakiske Republik også begrundelser vedrørende miljøbeskyttelse og den langsigtede beskyttelse af landets overvejende sure eller ekstremt sure jordbund, som derfor er mere sårbar over for akkumulering af cadmium og således skal beskyttes yderligere.
- (67) Den Slovakiske Republik har i sin begrundelse henvist til en række undersøgelser, der knytter akkumuleringen af cadmium i menneskelegemet til en række sundhedsproblemer såsom skadelige virkninger på hjerte, lunger, knogler, kønskirtler og navnlig nyrer samt osteoporose⁽¹⁰⁾. På samme måde henviser Den Slovakiske Republik også til forskellige kilder hvad angår akkumulering af cadmium i jorden⁽¹¹⁾. Det fastholdes i disse kilder, at der er en direkte forbindelse mellem akkumuleringen af cadmium i jorden, den uundgåelige optagelse i fødevarer og foder og de sundhedsskadelige virkninger for mennesker.
- (68) Det anføres navnlig, at faktoren for overførsel af cadmium fra jordbund til planter er stærkt afhængig af jordens pH, og at sur jord udgør den største risiko. Jo mere sur jorden er, jo mere cadmium optages i en plante (også selv om jorden har et relativt lavt cadmiumindhold), og stoffet optages således hurtigere i fødevarekæden og i større mængder.
- (69) Da cadmium er et ikkenedbrydeligt forurenende stof, bliver det i jorden i 75-380 år, og der er ingen mekanismer, som kan nedbryde det. Det ophobes tværtimod, da det er langt mindre mobilt i jord end i luft eller vand. Det binder sig stærkt til organisk materiale i jordens overflade. De mest afgørende faktorer for cadmiums mobilitet i jorden er jordens pH, indholdet af humus og vandopløselige organiske stoffer, forekomsten af oxihydroxider og konkurrerende ioner og betydelig fugtighed.
- (70) Mere end 70 % af den slovakiske landbrugsjord er sur eller ekstremt sur. I forbindelse med vurderingen af cadmiums mobilitet i jord- og plantesystemet er dette derfor en meget negativ og væsentlig faktor.

⁽¹⁰⁾ F.eks. Wexler P., 1999: Encyclopedia of Toxicology. Academic Press, 1999, og det svenske erhvervs- og innovationsministerium, Swedish position on risks to human health posed by cadmium, N2016/02227/JM, 14. september 2016.

⁽¹¹⁾ Čurlík J., 2012: Potenciálne toxické stopové prvky a ich distribúcia v pôdach Slovenska [Potentielt toksiske sporstoffer og distribution heraf i Slovaokiets jorder]. Det naturvidenskabelige fakultet, Comenius Universitet, Bratislava, s. 285-287
(Čurlík, 2012). OECD, 1994: Cadmium: Risk reduction monograph No 5. Environmental Directorate OECD, Paris, og Christensen, J. B., Haug, P. M., 1999: Solid phase cadmium and the reaction of aqueous cadmium with soil surfaces. I: McLaughlin, M. J., Singh, B.R. (eds) Cadmium and plants. Kluwer Acad. Publ. London. s. 65-96.

- (71) Ud over at være meget sur bliver Slovakiets jord også i stigende grad fattig på organisk materiale. Jordens regelmæssige og tilstrækkelige optagelse af organisk materiale kan sikres ved en form for organisk gødskning, der er tæt forbundet med husdyrbrug. Indholdet af organisk kulstof og kvaliteten af organisk materiale i den slovakiske jordbrugsjord har ændret sig betydeligt siden 1990, hvor antallet af husdyr begyndte at falde. I EU er Den Slovakiske Republik et af de lande med det laveste antal husdyrenheder pr. hektar. Dette er derfor en anden årsag til, at muligheden for ikke at øge cadmiumindholdet i de slovakiske jorder er så vigtig.
- (72) Endvidere fremhæver Den Slovakiske Republik, at fjernelse eller begrænsning af optagelsen af cadmium fra fosfatgødninger i landbrugsjord er af stor betydning, fordi det er konstateret, at nogle af de slovakiske jorder har høje koncentrationer af cadmium på grund af forskellige faktorer lige fra naturlig geokemisk sammensætning, atmosfærisk deposition eller tidligere industrielle aktiviteter tæt på disse områder. I landbrugsområder er koncentrationen af cadmium hovedsagelig menneskeskabt, hvilket i høj grad skyldes anvendelsen af fosfatgødninger. Yderligere pres på jordbunden i ovennævnte områder som følge af anvendelsen af fosfatgødninger er derfor uønsket og kan have skadelige virkninger for menneskers sundhed.
- (73) Langt størstedelen af fosfatgødningerne på det slovakiske marked er EF-gødninger. Ikke desto mindre har de fleste EF-gødninger på det slovakiske marked et cadmiumindhold på under 20 mg/kg P₂O₅. Den Slovakiske Republik er bekymret for, at selv om 95 % af de importerede gødninger allerede overholder den fremtidige grænseværdi på 60 mg/kg P₂O₅ som fastsat ved forordning (EU) 2019/1009, er der områder i Slovakiet, hvor cadmiumindholdet er stigende både i jorden og i landbrugsprodukter. Virkningen heraf har allerede medført et øget cadmiumindhold i babymad. Den Slovakiske Republik er desuden bekymret for, at importmønstret vil ændre sig fremover, og at der vil ske en betydelig stigning i markedsføringen af produkter med et cadmiumindhold på over 20 mg/kg P₂O₅, hvilket vil resultere i en yderligere akkumulering af cadmium i jorden, hvorfra det følgelig vil blive overført til fødekæden.
- (74) Endelig anfører Den Slovakiske Republik, at der ikke er nogen producenter af fosfatgødninger i Slovakiet, og at der således ikke er grund til at frygte, at den ønskede undtagelse kan være til fordel for en national producent.

2.2.2. Vurdering af Den Slovakiske Republiks holdning

2.2.2.1. Begrundelse baseret på vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 36 i TEUF, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet

- (75) De meddelte nationale bestemmelser har til formål at opnå et højere beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet end det, der er fastsat i forordning (EU) 2019/1009 for så vidt angår eksponering for cadmium, ved at forhindre yderligere akkumulering af cadmium i jorden. Dette mål kan nås ved at opretholde en lavere maksimalgrænseværdi for cadmium i fosfatgødninger med et indhold af P₂O₅ på mindst 5 masseprocent i forhold til den harmoniserede grænseværdi, der er fastsat i forordning (EU) 2019/1009.
- (76) For så vidt angår beskyttelsen af menneskers sundhed skal det bemærkes, at cadmium er et ikkevæsentligt og giftigt stof for mennesker og ikke er til gavn for planter eller dyr. Cadmiumoxid er således klassificeret som kræftfremkaldende i kategori 2 i forordning (EF) nr. 1272/2008 ⁽¹²⁾.
- (77) Forekomsten af cadmium i planter og indtag af cadmium gennem fødevarer kan have skadelige virkninger for menneskers sundhed og miljøet på længere sigt. Når stoffet først er optaget i menneskelegemet, forbliver og akkumuleres det i legemet hele livet ⁽¹³⁾.
- (78) Cadmium kan beskadige nyrerne og forårsage overproduktion af proteiner i urinen. Varigheden og niveauet af eksponering for cadmium er afgørende for, hvor alvorlige virkningerne kan være. Knogleskader er en anden alvorlig virkning af kronisk eksponering for cadmium på et noget højere niveau end det, hvor protein i urinen vil være en tidlig indikator. Udskillelsen af cadmium, der hovedsagelig ophober sig i leveren og nyrerne, er langsom, og det kan forblive i menneskelegemet i årtier.

⁽¹²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16. december 2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger og om ændring og ophævelse af direktiv 67/548/EØF og 1999/45/EF og om ændring af forordning (EF) nr. 1907/2006 (EUT L 353 af 31.12.2008, s. 1).

⁽¹³⁾ Jf. Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritets videnskabelige rapport om eksponering for cadmium gennem kosten hos den europæiske befolkning — »Cadmium dietary exposure in the European population« — fra 2012, offentliggjort på: https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/scientific_output/files/main_documents/2551.pdf, *EFSA Journal* 2012;10(1).

- (79) Befolkningen er eksponeret for cadmium fra flere kilder, herunder rygning. For ikkerygere er mad den væsentligste kilde til indtag af cadmium. Cadmium er især giftigt for nyrerne, men kan også forårsage knogledemineralisering og er blevet statistisk forbundet med øget risiko for kræft i lungerne, livmoderen, blæren og brystet ⁽¹⁴⁾. Det kan heller ikke udelukkes, at der er en sundhedsrisiko for voksne rygere og personer, der lider af jernmangel, og/eller som bor i nærheden af industrielle kilder ⁽¹⁵⁾.
- (80) Foruden virkningerne for menneskers sundhed kan yderligere akkumulering af cadmium i jorden indvirke negativt på jordbundens biodiversitet og dermed på jordbundsfunktioner (f.eks. nedbrydning af organisk materiale) samt på grundvandskvaliteten som følge af udvaskning i jorden. Både toksiciteten og biotilgængeligheden af cadmium påvirkes af jordbundsforholdene. Mobiliteten og biotilgængeligheden af cadmium er højere i mere sur jord og lavere i kalkjord. Under hensyntagen til: 1) at omkring 70 % af den slovakiske landbrugsjord er sur eller ekstremt sur, 2) at den slovakiske landbrugsjord bliver stadig fattigere på organisk materiale på grund af det lave antal husdyr i Slovakiet, og 3) at de slovakiske jorder allerede er meget forurenede med cadmium på grund af de forskellige faktorer, der er beskrevet ovenfor, kan det konkluderes, at denne medlemsstat befinder sig i en særlig situation, der gør den særlig sårbar over for akkumulering af cadmium i jorden.
- (81) Rådet gav allerede i sin resolution af 25. januar 1988 udtryk for bekymring over den risiko, som cadmium udgør for menneskers sundhed og miljøet ⁽¹⁶⁾. Rådet understregede, at det er vigtigt at nedbringe cadmiumindholdet i jorden fra alle kilder, herunder ikkeidentificerede kilder (f.eks. atmosfærisk deposition, fosfatgødninger, slam fra rensningsanlæg osv.), bl.a. ved »passende foranstaltninger til kontrol af cadmiumindholdet i fosfatgødninger på grundlag af en tilpasset teknologi og uden urimelige omkostninger under hensyn til de miljømæssige forhold i de forskellige regioner i Fællesskabet.«
- (82) I 2002 konkluderede Den Videnskabelige Komité for Sundheds- og Miljørisici, at en grænseværdi på mindst 40 mg/kg P₂O₅ ville føre til akkumulering af cadmium i de fleste jorder i EU. Det blev derimod ikke forventet, at en grænseværdi på højst 20 mg/kg P₂O₅ ville føre til langsigtet akkumulering i jorden over 100 år, hvis der ses bort fra andre tilførsler af cadmium.
- (83) Det fremgår allerede af betragtning 15 i forordning (EF) nr. 2003/2003, at Kommissionen har til hensigt at behandle spørgsmålet vedrørende utilsigtet indhold af cadmium i mineralske gødninger.
- (84) I sit forslag til forordning (EU) 2019/1009 ⁽¹⁷⁾ konkluderede Kommissionen på baggrund af de videnskabelige data, der forelå ved vurderingen af virkningerne, at metallisk cadmium og cadmiumoxid generelt kan udgøre en alvorlig sundhedsrisiko. Kommissionen foreslog at fastsætte en grænseværdi på 60 mg/kg P₂O₅ for fosfatgødninger og gradvist at reducere denne grænseværdi til 20 mg/kg P₂O₅ over en periode på 12 år efter den nye forordnings anvendelsesdato.
- (85) Det er også almindeligt anerkendt, at cadmium i gødninger er langt den vigtigste kilde til cadmium i jorden og fødekæden ⁽¹⁸⁾. I forordning (EU) 2019/1009 fastsættes en grænseværdi på 60 mg/kg P₂O₅, der vil være gældende fra den 16. juli 2022. Langt størstedelen af de gødninger, der er tilgængelige på det europæiske marked, overholder allerede denne grænseværdi. Selv om indførelsen af denne grænseværdi er et skridt i den rigtige retning, viser tilgængelige videnskabelige data, at akkumuleringen af cadmium i jorden sandsynligvis ikke vil blive væsentlig formindsket på lang sigt.
- (86) I erkendelse af behovet for en mere ambitiøs harmoniseret grænseværdi for cadmium i fosfatgødninger i fremtiden pålægger forordning (EU) 2019/1009 Kommissionen en forpligtelse til at gennemgå disse grænseværdier med det formål at reducere dem, hvis det er muligt.
- (87) På baggrund af ovenstående må det vurderes, at den maksimale grænseværdi, der er fastsat i de meddelte nationale bestemmelser, er begrundet i behovet for at beskytte menneskers sundhed og liv og miljøet.

⁽¹⁴⁾ EFSA Journal 2012;10(1).

⁽¹⁵⁾ EU-risikovurderingsrapporten om cadmium og cadmiumoxid, som der henvises til i SWD(2016) 64 final, s. 11.

⁽¹⁶⁾ EFT C 30 af 4.2.1988, s. 1.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 157 final — 2016/084 (COD).

⁽¹⁸⁾ Jf. undersøgelsen »Revisiting and updating the effect of phosphate fertilizers to cadmium accumulation in European agricultural soils« af Erik Smolders og Laetitia Six, bestilt af Fertilizers Europe i 2013, offentliggjort på http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_168_rd_en.pdf.

2.2.2.2. Vurdering af, om de pågældende foranstaltninger er et middel til vilkårlig forskelsbehandling, en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne eller en hindring for det indre markeds funktion

a) Vurdering af, om de pågældende foranstaltninger er et middel til vilkårlig forskelsbehandling

(88) I henhold til artikel 114, stk. 6, i TEUF skal Kommissionen konstatere, om opretholdelsen af de meddelte foranstaltninger er et middel til vilkårlig forskelsbehandling. Ifølge Domstolens praksis⁽¹⁹⁾ er betingelsen for, at der ikke er tale om forskelsbehandling, at sammenlignelige situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet. Der er tale om forskelsbehandling, hvis nationale handelsrestriktioner kan benyttes til forskelsbehandling af varer fra andre medlemsstater.

(89) Den Slovakiske Republik har oplyst, at der i øjeblikket ikke produceres fosfatgødninger i Slovakiet. Kommissionen bemærker endvidere, at hvis en sådan produktion etableres i Slovakiet på et senere tidspunkt, vil de meddelte nationale bestemmelser under alle omstændigheder gælde for både indenlandske produkter og produkter, der er fremstillet i andre medlemsstater. Da der ikke findes noget bevis på det modsatte, kan det konkluderes, at de meddelte nationale bestemmelser ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling.

b) Vurdering af, om de pågældende foranstaltninger er en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne

(90) Nationale foranstaltninger, der fastsætter strengere betingelser for at bringe produkter i omsætning end en EU-forordning, udgør normalt en handelshindring. Dette skyldes, at nogle af de produkter, der lovligt er bragt i omsætning i resten af Unionen, ikke forventes at blive bragt i omsætning i den pågældende medlemsstat som følge af den nationale bestemmelse. Formålet med forhåndsbetingelserne i artikel 114, stk. 6, i TEUF er at forhindre, at begrænsninger baseret på kriterierne i samme artikels stk. 4 og 5 anvendes af uretmæssige grunde og i virkeligheden er økonomiske foranstaltninger, der skal forhindre import af produkter fra andre medlemsstater, dvs. et middel til indirekte at beskytte den nationale produktion⁽²⁰⁾.

(91) Eftersom de meddelte nationale bestemmelser også indebærer en strengere grænseværdi for cadmiumindholdet i fosfatgødninger for erhvervsdrivende i andre medlemsstater på et område, som ellers er harmoniseret, kunne de udgøre en skjult begrænsning af samhandelen eller en hindring for det indre markeds funktion.

(92) Da der ikke foreligger noget bevis for, at de nationale bestemmelser i virkeligheden er en foranstaltning, der har til formål at beskytte den nationale produktion, kan det konkluderes, at de ikke er en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Kommissionen skal derfor vurdere, om de meddelte nationale bestemmelser udgør en hindring for det indre markeds funktion.

c) Vurdering af, om de pågældende foranstaltninger udgør en hindring for det indre markeds funktion

(93) I henhold til artikel 114, stk. 6, i TEUF skal Kommissionen konstatere, om opretholdelsen af de meddelte foranstaltninger udgør en hindring for det indre markeds funktion. Betingelsen kan ikke fortolkes således, at den udelukker godkendelse af enhver national foranstaltning, der vil kunne påvirke det indre markeds funktion. Faktisk forholder det sig sådan, at enhver national foranstaltning, der er en undtagelse fra en harmoniseringsforanstaltning, som skal bidrage til at gennemføre og opnå et velfungerende indre marked, i sagens natur udgør en foranstaltning, som vil kunne påvirke det indre marked. For at bevare det nyttige i proceduren i artikel 114 i TEUF skal begrebet »en hindring for det indre markeds funktion«, sammenholdt med artikel 114, stk. 6, i TEUF, således forstås som en uforholdsmæssig påvirkning i forhold til det forfulgte mål⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ F.eks. C-492/14, *Essent Belgium*, præmis 80, Kommissionens afgørelse (EU) 2018/702 af 8. maj 2018 om de nationale bestemmelser om tilsætning af nitrit til visse kødprodukter, som Danmark har givet meddelelse om, betragtning 52 (EUT L 118 af 14.5.2018, s. 7), Kommissionens beslutning 2006/348/EF af 3. januar 2006 om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Republikken Finland har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, betragtning 38 (EUT L 129 af 17.5.2006, s. 25), Kommissionens beslutning 2006/347/EF af 3. januar 2006 om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Kongeriget Sverige har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, betragtning 39 (EUT L 129 af 17.5.2006, s. 19), Kommissionens beslutning 2006/349/EF af 3. januar 2006 om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Republikken Østrig har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, betragtning 39 (EUT L 129 af 17.5.2006, s. 31).

⁽²⁰⁾ Afgørelse (EU) 2018/702, betragtning 54, beslutning 2006/348/EF, betragtning 40, beslutning 2006/347/EF, betragtning 41, beslutning 2006/349/EF, betragtning 41.

⁽²¹⁾ Afgørelse (EU) 2018/702, betragtning 55, beslutning 2006/348/EF, betragtning 42, beslutning 2006/347/EF, betragtning 43, beslutning 2006/349/EF, betragtning 43.

- (94) Ved vurderingen af, om de meddelte nationale bestemmelser er passende og nødvendige for at nå det tilsigtede mål, skal en række faktorer tages i betragtning. Kommissionen skal vurdere, om beskyttelsesniveauet forbundet med den grænseværdi for cadmium, der er fastsat i de meddelte nationale bestemmelser, er højere end i harmoniseringsforanstaltningen og effektivt beskytter menneskers sundhed og liv på den ene side og miljøet på den anden side.
- (95) De meddelte nationale bestemmelser har til formål at beskytte menneskers sundhed og miljøet ved at forhindre akkumulering af cadmium i jorden. I sin meddelelse til Kommissionen begrundede Den Slovakiske Republik undtagelsens nødvendighed ved at henvise til de særlige omstændigheder med hensyn til den slovakiske landbrugsjords høje surhedsgrad og lave indhold af organisk materiale og de deraf følgende negative virkninger for indholdet af cadmium i jorden og for den slovakiske befolknings sundhed. Omkring 70 % af den slovakiske landbrugsjord er sur eller ekstremt sur, og mange jorder bliver stadig fattigere på organisk materiale, hvilket sætter denne medlemsstat i en særlig situation, hvor den er særlig sårbar over for akkumulering af cadmium i jordbunden.
- (96) Endvidere er en maksimal grænseværdi for koncentrationen af cadmium i gødninger på højst 20 mg/kg P₂O₅ blevet identificeret som effektiv til at undgå en langsigtet akkumulering af cadmium i jorden over 100 år.
- (97) Under hensyntagen til de elementer, der vedrører Den Slovakiske Republiks særlige situation, kan de meddelte nationale bestemmelser også anses for nødvendige for at nå de forfulgte mål.
- (98) Den Slovakiske Republik anfører endvidere, at de fleste gødninger på markedet har et cadmiumindhold under grænseværdien på 20 mg/kg P₂O₅, selv om dette i øjeblikket ikke er påkrævet for EF-gødninger. Derfor vil fastsættelse af en grænseværdi på 20 mg/kg P₂O₅ ikke forårsage betydelige markedsforstyrrelser.
- (99) Anvendelsen af andre foranstaltninger såsom begrænsninger i anvendelsen vil være meget vanskelige at kontrollere i praksis og vil ikke opfylde det forfulgte mål. Kommissionen finder, at opretholdelsen af de meddelte nationale bestemmelser ikke er uforholdsmæssig og ikke udgør en hindring for det indre markeds funktion efter betydningen i artikel 114, stk. 6, i TEUF.
- (100) På baggrund af denne analyse finder Kommissionen, at kravet om, at der ikke må foreligge en hindring for det indre markeds funktion, er opfyldt.

2.2.2.3. Tidsmæssig begrænsning

- (101) For at sikre, at den nationale foranstaltning og den potentielle hindring for det indre markeds funktion begrænses til det strengt nødvendige for at nå de mål, der forfølges af Den Slovakiske Republik, bør den nationale undtagelse være tidsbegrænset. Undtagelsen vil ikke længere være nødvendig, hvis den harmoniserede grænseværdi på et senere tidspunkt fastsættes til eller under den slovakiske grænseværdi.
- (102) Den harmoniserede grænseværdi kan kun fastsættes til eller under den slovakiske grænseværdi ved en afgørelse truffet af Europa-Parlamentet og Rådet på grundlag af et forslag fra Kommissionen, f.eks. i forbindelse med den gennemgang, der er omhandlet i artikel 49, litra b), i forordning (EU) 2019/1009. Den periode, i hvilken undtagelsen tillades, bør derfor ikke begrænses til en bestemt dato ved denne afgørelse, men bør tilpasses lovgiverens fremtidige afgørelse herom.
- (103) Dette er i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i forordning (EU) 2019/1009, hvori det fastsættes, at undtagelser fra forordning (EF) nr. 2003/2003 i overensstemmelse med artikel 114, stk. 4, i TEUF vedrørende cadmiumindholdet fortsat kan anvendes, indtil harmoniserede grænseværdier for cadmiumindholdet i fosfatgødninger, som er lig med eller lavere end den nationale grænseværdi, finder anvendelse på EU-plan.
- (104) Godkendelsen af de meddelte nationale bestemmelser bør derfor gælde, indtil en revideret harmoniseret grænseværdi, der er lig med eller lavere end den slovakiske grænseværdi, finder anvendelse på EU-plan.

3. KONKLUSIONER

- (105) På baggrund af ovenstående konkluderes det, at Den Slovakiske Republiks meddelelse om opretholdelse af nationale bestemmelser, der fraviger forordning (EU) 2019/1009, som meddelt den 9. august 2019, kan antages.

- (106) Kommissionen finder desuden, at de meddelte nationale bestemmelser:
- imødekommer nødvendigheden af at beskytte menneskers sundhed og miljøet
 - står i et rimeligt forhold til de forfulgte mål
 - ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling
 - ikke udgør en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (107) Kommissionen finder derfor, at de meddelte nationale bestemmelser kan godkendes —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

De nationale bestemmelser, som Den Slovakiske Republik har givet meddelelse om i henhold til artikel 114, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og som fraviger forordning (EU) 2019/1009 for så vidt angår cadmiumindholdet i fosfatgødninger, dvs. forbuddet mod at bringe fosfatgødninger indeholdende mindst 5 masseprocent P_2O_5 som omhandlet i PFC 1(B), punkt 3, litra a), nr. ii), og PFC 1(C)(I), punkt 2, litra a), nr. ii), i bilag I til forordning (EU) 2019/1009 med et cadmiumindhold på mere end 20 mg/kg P_2O_5 i omsætning på det slovakiske marked, godkendes, indtil en revideret harmoniseret grænseværdi, der er lig med eller lavere end den slovakiske grænseværdi, finder anvendelse på EU-plan.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Den Slovakiske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 6. august 2020.

På Kommissionens vegne
Thierry BRETON
Medlem af Kommissionen
