

**KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2020/1184**

af 17. juli 2020

**om de nationale bestemmelser om cadmiumindholdet i fosfatgødninger, som Ungarn har givet meddelelse om i henhold til artikel 114, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde***(meddelt under nummer C(2020) 4862)***(Kun den ungarske version 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. SAGSFREMSTILLING OG SAGSFORLØB**

- (1) Den 19. juli 2019 meddelte Ungarn i overensstemmelse med artikel 114, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) Kommissionen, at landet fortsat har til hensigt at opretholde nationale bestemmelser om cadmiumindholdet i fosfatgødninger, som afviger fra Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1009 <sup>(1)</sup>.

**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.»

**1.2. Harmoniseringsregler for gødningsprodukter**1.2.1. *Forordning (EF) nr. 2003/2003*

- (3) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2003/2003 <sup>(2)</sup> 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 bestemmelserne i den pågældende forordning, må betegnes »EF-gødning« og bevæge sig frit i det indre marked.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2003/2003 af 13. oktober 2003 om gødninger (EUT L 304 af 21.11.2003, s. 1).

- (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 ( $P_2O_5$ )-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 gødninger, der er mærket »EF-gødning«, og som opfylder bestemmelserne i nævnte forordning.
- (7) Denne forordning fastsætter ingen grænseværdier for forurenende stoffer i EF-gødninger. Med nogle få undtagelser baseret på Kommissionens beslutninger om anvendelse af de respektive bestemmelser <sup>(3)</sup> i TEUF bevæger EF-gødninger med et fosforindhold på mindst 5 % fosforpentoxid sig således frit i det indre marked uanset deres cadmiumindhold.
- (8) Det fremgår allerede af betragtning 15 i forordning (EF) nr. 2003/2003, at Kommissionen havde til hensigt at behandle spørgsmålet om utilsigtet indhold af cadmium i mineralsk gødning. Betragtningen har følgende ordlyd: »Gødninger kan blive forurenede med stoffer, der kan udgøre en potentiel risiko for menneskers og 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 i givet fald udarbejde et forslag til forordning, som den agter at forelægge Europa-Parlamentet og Rådet. Hvor det er hensigtsmæssigt, vil andre forurenende stoffer 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 af 16. juli 2002.
- (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 den ene omfatter gødninger.
- (11) I forordning (EU) 2019/1009 anvendes en mere generisk tilgang til uorganiske gødninger end 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 uorganiske makronæringsstofgødninger eller organisk-mineralske gødninger med et fosforindhold på mindst 5 % fosforpentoxid.
- (13) Ved forordningen er der for første gang på EU-plan fastsat grænseværdier for forurenende stoffer i EU-gødningsprodukter. I henhold til del II, PFC 1(B), punkt 3, litra a), nr. ii), for organisk-mineralsk gødning, og PFC 1(C)(I) punkt 2, litra a), nr. ii), for uorganisk makronæringsstofgødning, i bilag I til forordning (EU) 2019/1009 må cadmiumindholdet i fosfatgødninger ikke overstige grænseværdien på 60 mg/kg  $P_2O_5$ .

<sup>(3)</sup> Se Kommissionens beslutning 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).

- (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 forhold til de gældende 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 national 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, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning (EU) 2019/1009. 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 Ungarn har givet meddelelse om (»de meddelte nationale bestemmelser«), er fastsat i det ungarske dekret nr. 36/2006 af 18. maj 2006 fra ministeren for landbrug og udvikling af landdistrikter om godkendelse, opbevaring, markedsføring og anvendelse af gødningsprodukter. Dekret nr. 36/2006 indeholder visse betingelser. I punkt 1.2 i bilag 3 til dekretet er der navnlig fastsat en national grænseværdi på 20 mg/kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> for cadmium. Denne grænseværdi gælder for tre kategorier af nationale gødninger: fosfatgødninger, NPK-gødninger og organiske NPK + mikronæringsstofgødninger, uanset deres indhold af P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>. I sit brev af 27. september 2019 bekræftede Ungarn, at denne grænseværdi ikke gælder for EF-gødninger.
- (23) Ungarn har i sin meddelelse og de supplerende oplysninger, der er indgivet til Kommissionen, anført, at landet har til hensigt at anvende ovennævnte grænseværdi på uorganiske og organisk-mineralske gødninger, der er omfattet af forordning (EU) 2019/1009 og gøres tilgængelige på det ungarske marked. Hvis de meddelte nationale bestemmelser godkendes, vil de kun gælde som en undtagelse fra bestemmelserne om 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. Disse bestemmelser vedrører uorganiske og organisk-mineralske gødninger med et samlet indhold af fosfor på mindst 5 masseprocent fosforpentoxid (P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>)-ækvivalent.

- (24) Med hensyn til de forskellige betingelser i dekret nr. 36/2006 ud over grænseværdierne for cadmium har Ungarn bekræftet, at disse andre betingelser ikke skal betragtes som meddelte nationale bestemmelser, der afviger fra forordning (EU) 2019/1009 og skal godkendes af Kommissionen, da Ungarn ikke har til hensigt at afvige fra nævnte forordning ud over for så vidt angår grænseværdien for cadmium.

#### 1.4. Sagsforløb

- (25) På tidspunktet for vedtagelsen af forordning (EU) 2019/1009 undertegnede Ungarn sammen med Den Slovakiske Republik 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 i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF.
- (26) Ved brev af 17. juli 2019 registreret den 19. juli 2019 meddelte Ungarn Kommissionen, at landet fortsat 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, sammenholdt med artikel 36 i TEUF er Ungarns begrundelse baseret på vigtige behov i forbindelse med den langsigtede beskyttelse af jorden og den deraf følgende beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet.
- (27) Ved brev af 26. juli 2019 bekræftede Kommissionen modtagelsen af meddelelsen og underrettede de ungarske myndigheder om, at den periode på seks måneder, som Kommissionen har til at undersøge den i henhold til artikel 114, stk. 6, i TEUF, var begyndt den 20. juli 2019.
- (28) Til støtte for meddelelsen i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF fremsendte de ungarske myndigheder ved brev af 27. september 2019 og 15. oktober 2019 supplerende oplysninger til Kommissionen. I disse oplysninger præciseres det materielle anvendelsesområde for de nationale bestemmelser, som Ungarn ønsker at opretholde, samt detaljerede oplysninger om markedet for gødninger i Ungarn.
- (29) Kommissionen offentliggjorde endvidere en bekendtgørelse (meddelelse) om meddelelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* (\*) for at underrette de interesserede parter om Ungarns 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.
- (30) Kommissionen modtog inden for denne frist bemærkninger fra to medlemsstater, nemlig Letland og Den Tjekkiske Republik. Letland anførte, at landet ikke modsatte sig Ungarns hensigt om at opretholde nationale bestemmelser, der fraviger bestemmelserne i forordning (EU) 2019/1009, for grænseværdier for cadmium i fosfatgødninger. Den Tjekkiske Republik anførte, at landet ikke havde nogen bemærkninger til meddelelsen. Der blev ikke modtaget bemærkninger efter offentliggørelsen af meddelelsen i EU-Tidende.
- (31) I sin afgørelse, der blev meddelt den 17. januar 2020 (†) i henhold til artikel 114, stk. 6, tredje afsnit, i TEUF, fandt Kommissionen på grund af spørgsmålets kompleksitet og det forhold, da 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 20. juli 2020. Da spørgsmålets kompleksitet vedrørte betingelserne for antagelighed, udkød Kommissionen afgørelsen om, hvorvidt meddelelsen kan antages, til denne afgørelse.

## 2. VURDERING

### 2.1. Antagelighed

- (32) I henhold til artikel 114, stk. 4 og 6, i TEUF kan en medlemsstat, efter at der er vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, opretholde nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, som der henvises til 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.

(\*) EUT C 394 af 21.11.2019, s. 2.

(†) 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 Ungarn har givet meddelelse om i henhold til artikel 114, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (C(2020) 134 final).

- (33) Ungarn anmoder Kommissionen om at indrømme en undtagelse, der udelukkende tillader, at fosfatgødninger med et fosforindhold på mindst 5 % fosforpentoxid og et cadmiumindhold på højst 20 mg/kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> bringes i omsætning på det ungarske marked. I sit brev af 27. september 2019 præciserer Ungarn, at landet agter at opretholde en undtagelse fra den grænseværdi, der er fastsat for cadmium i fosfatgødninger, både uorganiske makronæringsstofgødninger og organisk-mineralske gødninger.
- (34) For at vurdere, om anmodningen 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 strengere.

2.1.1. *Allerede gældende meddelte nationale bestemmelser*

- (35) I forbindelse med denne vurdering er det vigtigt at bemærke sagens særlige kompleksitet.
- (36) 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.
- (37) 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 indtil videre ikke været fokus på den risiko, som de meddelte nationale bestemmelser søger at afhjælpe.
- (38) For det tredje har Ungarn ikke anmodet om en undtagelse fra forordning (EF) nr. 2003/2003 og anvender i øjeblikket ingen grænseværdi for cadmium i EF-gødninger.
- (39) 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.
- (40) På den ene side udvider artikel 3, stk. 2, i forordning (EU) 2019/1009 tidligere undtagelser i henhold til 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.
- (41) 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 er lig med 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. [...]«.

- (42) 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.

- (43) 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<sup>(6)</sup>.
- (44) Da forordning (EU) 2019/1009 er den harmoniseringsforanstaltning, der bør tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af de meddelte nationale bestemmelser i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF, skal Kommissionen således vurdere, om de meddelte nationale bestemmelser allerede var gældende forud for nævnte forordning, i overensstemmelse med kravet i artikel 114, stk. 4, i TEUF.
- (45) 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 ovenfor 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. Ungarn 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.
- (46) Denne kompleksitet rejser spørgsmålet om, hvorvidt meddelelsen fra Ungarn 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.
- (47) Det kan indledningsvis bemærkes, at de meddelte nationale bestemmelser har været gældende i deres nuværende form siden 2006. De var således gældende på tidspunktet for udarbejdelsen af forordning (EU) 2019/1009 og derfor gældende forud for nævnte forordning. Ungarn 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.
- (48) 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 Ungarns hensigt at anvende de meddelte nationale bestemmelser på EU-gødningsprodukter. Det er i denne forbindelse nødvendigt at foretage en tilpasning af den ungarske lovgivning.
- (49) 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.
- (50) 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, 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.«<sup>(7)</sup>.

<sup>(6)</sup> Se Domstolens dom af 9. juli 2015, Tyskland mod Kommissionen, C-360/14 P, ECLI:EU:C:2015:457.

<sup>(7)</sup> Domstolens Dom af 20. marts 2003, Danmark mod Kommissionen, C-3/00, ECLI:EU:C:2003:167, præmis 58. Yderligere bekræftet i f. eks. Rettens dom 8. november 2007, Nederlandene mod Kommissionen, T-234/04, ECLI:EU:T:2007:335, præmis 58, i Domstolens dom af 5. oktober 2005, forenede sager Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, T-366/03 og T-235/04, ECLI:EU:T:2005:347, præmis 62, og Domstolens Dom af 21. januar 2003, Tyskland mod Kommissionen, C-512/99, ECLI:EU:C:2003:40, præmis 41.

- (51) I lyset af den nævnte retspraksis må det antages, at formålet med sondringen mellem artikel 114, stk. 4, og artikel 114, stk. 5, i TEUF er at pålægge strengere krav til begrundelsen, hvis harmoniseringen i højere grad kan bringes i fare, da den pågældende nationale bestemmelse ikke var kendt af lovgiver på tidspunktet for vedtagelsen af den harmoniserede foranstaltning og derfor ikke blev taget i betragtning ved udarbejdelsen af harmoniseringsforanstaltningen.
- (52) Som allerede fastslået har de meddelte nationale bestemmelser været gældende i deres nuværende form siden 2006. De var således gældende på tidspunktet for udarbejdelsen af forordning (EU) 2019/1009 og derfor også gældende forud for nævnte forordning.
- (53) 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 <sup>(8)</sup>, at 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.
- (54) 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. *Stregheden af de meddelte nationale bestemmelser i forhold til forordning (EU) 2019/1009*

- (55) 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 P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>, og i de meddelte nationale bestemmelser er der fastsat en grænseværdi på 20 mg/kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> for cadmium. Det er derfor klart, at de meddelte nationale bestemmelser afviger fra og er strengere end bestemmelserne i forordning (EU) 2019/1009.
- (56) 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.
- (57) Kommissionen finder derfor, at meddelelsen fra Ungarn kan antages i sin helhed i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF.

#### 2.2. **Vurdering af sagens omstændigheder**

- (58) 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.
- (59) 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.
- (60) 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.

<sup>(8)</sup> Se 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.

- (61) 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. Ungarns holdning

- (62) Ungarns holdning for så vidt angår et indhold af cadmium i fosfatgødninger med mindst 5 % P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> er begrundet i den langsigtede beskyttelse af jorden og den deraf følgende beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet.
- (63) Ungarn har i sin meddelelse til Kommissionen analyseret de forventede virkninger af den fastsatte grænseværdi på 60 mg/kg mg/kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> i forordning (EU) 2019/1009 på dets område. Denne grænseværdi har givet 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. Ungarn er blandt de lande i EU og i verden med flest lungekræftdødsfald. Ungarn understreger derfor behovet for at begrænse yderligere eksponering for cadmium, der optages i kroppen gennem fødevarer.
- (64) Da eksponering for cadmium i den almindelige befolkning har været statistisk forbundet med øget risiko for kræft, bl.a. i lungen, ønsker Ungarn at begrænse befolkningens eksponering for cadmium yderligere ved at fastsætte en lavere grænseværdi i fosfatgødninger.
- (65) Ud over hensynet til menneskers sundhed fremlægger Ungarn også begrundelser vedrørende miljøbeskyttelse og den langsigtede beskyttelse af landets ofte sure eller ekstremt sure jorder, som derfor er mere sårbar over for akkumulering af cadmium og således skal beskyttes yderligere.
- (66) Ungarn har i sin begrundelse henvist til undersøgelser, der knytter akkumuleringen af cadmium i menneskelegemet til en række sundhedsproblemer, mest alvorligt til lungekræft, men også til kronisk nyreinsufficiens og osteoporose<sup>(9)</sup>. Ungarn henviser i sin meddelelse også til forskellige kilder til akkumulering af cadmium i jorden<sup>(10)</sup>. Ungarn hævder, at der er en direkte forbindelse mellem akkumulering af cadmium i jorden, den uundgåelige optagelse i fødevarer og foder og de sundhedsskadelige virkninger for mennesker.
- (67) Langt størstedelen af fosfatgødningerne på det ungarske marked er EF-gødninger. Ikke desto mindre har de fleste gødninger på det ungarske marked et cadmiumindhold under grænsen på 20 mg/kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>. Da 95 % af de importerede gødninger allerede overholder den fremtidige grænseværdi på 60 mg/kg/kg som fastsat ved forordning (EU) 2019/1009, er Ungarn 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 P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>, hvilket vil resultere i en yderligere akkumulering af cadmium i jorden, hvorfra det følgelig vil blive overført til fødekæden.

#### 2.2.2. Vurdering af Ungarns 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

- (68) De meddelte nationale bestemmelser har til formål at opnå et højere niveau for beskyttelse af menneskers liv og sundhed og af 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. Midlerne til at nå dette mål er at opretholde en lavere grænseværdi for cadmium i fosfatgødninger med et fosforindhold på mindst 5 masseprocent fosforpentoxid i forhold til den harmoniserede grænseværdi, der er fastsat i forordning (EU) 2019/1009.

<sup>(9)</sup> F.eks. Horváth O, Makrainé Horváth A ZS., 2006. A csontritkulás, korunk »néma járványa«. Nővér 2006 (19) 2, Mátyus J, Oláh A, Újhelyi L, Kárpáti I, Balla J., 2008. Az idült vesebetegség epidémiája szükségessé teszi a glomerulus filtrációs ráta számítását. Orvosi Hetilap 149(2): s. 77-82, og IARC Monographs Volume 100C Cadmium and Cadmium Compounds, 2012.

<sup>(10)</sup> F.eks. Adriano, D.C., 2001, »Trace Elements in Terrestrial Environments. Biogeochemistry, Bioavailability and Risks of Metals« (2nd edn.), Springer-Verlag New York. Alloway, B.J. (ed.), 1990, »Heavy Metals in Soils«, Blackie and Son Ltd. Glasgow og London, John Wiley and Sons Inc. New York.



- (69) For så vidt angår beskyttelsen af menneskers liv og 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 <sup>(11)</sup>.
- (70) 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 <sup>(12)</sup>.
- (71) Cadmium kan beskadige nyrerne og forårsage overskydende produktion af beta-2-mikroglobulin, et protein, som udskilles i urinen, der er en biologisk indikator for nyrefunktionen. 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 proteinet beta-2-mikroglobulin 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.
- (72) Befolkningen er eksponeret for cadmium fra flere kilder, herunder rygning. For ikkerygere er mad den væsentligste kilde til indtag af cadmium. Cadmium er primært giftigt for nyren, men kan også forårsage knogledemineralisering og er blevet statistisk forbundet med øget risiko for kræft i lungen, endometrium, blæren og brystet <sup>(13)</sup>. Det kan desuden 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 <sup>(14)</sup>.
- (73) I betragtning af det høje antal dødsfald som følge af lungekræft i Ungarn er Ungarns ønske om at undgå yderligere eksponering for cadmium berettiget.
- (74) 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. Omkring halvdelen af den ungarske landbrugsjord er sur eller ekstremt sur, hvilket sætter denne medlemsstat i en særlig situation, der gør den særlig sårbar over for akkumulering af cadmium i jorden.
- (75) Rådet gav allerede i sin resolution af 25. januar 1988 udtryk for bekymringer over de risici, som cadmium udgør for menneskers sundhed og miljøet <sup>(15)</sup>. 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.«
- (76) Det fremgår allerede af betragtning 15 i forordning (EF) nr. 2003/2003, at Kommissionen havde til hensigt at behandle spørgsmålet om utilsigtet indhold af cadmium i mineralsk gødning.
- (77) I 2002 konkluderede Den Videnskabelige Komité for Sundheds- og Miljørisici, at en grænseværdi på mindst 40 mg/kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> 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 P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> ville føre til langsigtet akkumulering i jorden over 100 år, hvis der ses bort fra andre tilførsler af cadmium.

<sup>(11)</sup> 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).

<sup>(12)</sup> Se Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritets 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](https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/scientific_output/files/main_documents/2551.pdf), (EFSA Journal 2012;10(1)).

<sup>(13)</sup> EFSA Journal 2012;10(1).

<sup>(14)</sup> EU-risikovurderingsrapporten om cadmium og cadmiumoxid, som der henvises til i SWD(2016) 64 final, s. 11.

<sup>(15)</sup> EUT C 30 af 4.2.1988, s. 1.

- (78) I sit forslag til forordning (EU) 2019/1009 <sup>(16)</sup> 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 P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> for fosfatgødninger og gradvist at reducere denne grænseværdi til 20 mg/kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> 12 år efter den nye forordnings anvendelsesdato.
- (79) Det er også almindeligt anerkendt, at cadmium i gødninger er langt den vigtigste kilde til cadmium i jorden og fødekæden <sup>(17)</sup>. I forordning (EU) 2019/1009 fastsættes en grænseværdi på 60 mg/kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>, 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.
- (80) 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.
- (81) 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.

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

- (82) 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 <sup>(18)</sup> kræver dette princip, 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.
- (83) De meddelte nationale bestemmelser gælder for såvel indenlandske produkter som produkter 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

- (84) 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. Hensigten med 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 <sup>(19)</sup>.

<sup>(16)</sup> COM(2016) 157 final — 2016/084 (COD).

<sup>(17)</sup> Se undersøgelsen »Revisiting and updating the effect of phosphate fertilizers to cadmium accumulation in European agricultural soils« udført af Erik Smolders & 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](http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_168_rd_en.pdf).

<sup>(18)</sup> F.eks. Domstolens dom af 29. september 2016, Essent Belgium, C-492/14, ECLI:EU:C:2016:732, præmis 80, Kommissionens afgørelse (EU) af 8. maj 2018 om de nationale bestemmelser om tilsætning af nitrit til visse kødprodukter, C(2018) 2721, betragtning 52 (EUT L 118 af 14.5.2018, s. 7), Kommissionens beslutning 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, 2006/348/EF, betragtning 38, Kommissionens beslutning 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, 2006/347/EF, betragtning 39, Kommissionens beslutning 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, 2006/349/EF, betragtning 39.

<sup>(19)</sup> Kommissionens afgørelse (EU) af 8. maj 2018 om de nationale bestemmelser om tilsætning af nitrit til visse kødprodukter, C(2018) 2721, betragtning 54, Kommissionens beslutning 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, 2006/348/EF, betragtning 40, Kommissionens beslutning 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, 2006/347/EF, betragtning 41, Kommissionens beslutning 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, 2006/349/EF, betragtning 41.

- (85) 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.
- (86) 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

- (87) 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 <sup>(20)</sup>.
- (88) 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 den ungarske lovgivning, effektivt beskytter menneskers sundhed og liv på den ene side og miljøet på den anden side.
- (89) 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 motiverer Ungarn undtagelsens nødvendighed ved at henvise til de særlige omstændigheder som følge af den ungarske befolknings særlige sårbarhed på grund af det høje antal lungekræftdødsfald og jordens surhed.
- (90) Ungarn er blandt de lande i EU og i verden med flest lungekræftdødsfald. Ungarn understreger af denne grund behovet for at begrænse yderligere eksponering for cadmium, der optages i kroppen gennem fødevarer. Omkring halvdelen af den ungarske landbrugsjord er desuden sur eller ekstremt sur, hvilket sætter denne medlemsstat i en særlig situation, hvor den særlig sårbar over for akkumulering af cadmium i jorden.
- (91) Endvidere er en maksimal grænseværdi for koncentrationen af cadmium i gødninger på højst 20 mg/kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> blevet identificeret som effektiv til at undgå en langsigtet akkumulering af cadmium i jorden over 100 år.
- (92) Under hensyntagen til de elementer, der vedrører Ungarns særlige situation, kan de meddelte nationale bestemmelser også anses for nødvendige for at nå de forfulgte mål.
- (93) Ungarn anfører endvidere, at de fleste gødninger på markedet har et cadmiumindhold under grænseværdien på 20 mg/kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>, selv om dette i øjeblikket ikke er påkrævet for EF-gødninger. Derfor vil fastsættelse af en grænseværdi på 20 mg/kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> ikke forårsage betydelige markedsforstyrrelser.

<sup>(20)</sup> Kommissionens afgørelse (EU) af 8. maj 2018 om de nationale bestemmelser om tilsætning af nitrit til visse kødprodukter, C(2018) 2721, betragtning 55 (EUT L 118 af 14.5.2018, s. 7), Kommissionens beslutning 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, 2006/348/EF, betragtning 42, Kommissionens beslutning 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, 2006/347/EF, betragtning 43, Kommissionens beslutning 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, 2006/349/EF, betragtning 43.

- (94) 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.
- (95) 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

- (96) 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 Ungarn, 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 ungarske grænseværdi.
- (97) Den harmoniserede grænseværdi kan kun fastsættes til eller under den ungarske 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.
- (98) 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, der er lig med eller lavere end de nationale grænseværdier, finder anvendelse på EU-plan.
- (99) Godkendelsen af de meddelte nationale bestemmelser bør derfor gælde, indtil en revideret harmoniseret grænseværdi, der er lig med eller lavere end den ungarske grænseværdi, finder anvendelse på EU-plan.

### 3. KONKLUSIONER

- (100) På baggrund af ovenstående konkluderes det, at Ungarns meddelelse om opretholdelse af nationale bestemmelser, der fraviger forordning (EU) 2019/1009, og som blev indgivet den 19. juli 2019, kan antages.
- (101) 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.
- (102) Kommissionen finder derfor, at de meddelte nationale bestemmelser bør godkendes —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

#### Artikel 1

De nationale bestemmelser, som Ungarn har givet meddelelse om i henhold til artikel 114, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og som fraviger fra forordning (EU) 2019/1009 for så vidt angår cadmiumindholdet i fosfatgødninger, dvs. forbuddet mod omsætning på det ungarske marked af fosfatgødninger med et fosforindhold på mindst 5 masseprocent fosforpentoxid som 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 forordning (EU) 2019/1009 med et cadmiumindhold på mere end 20 mg/kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>, godkendes, indtil en revideret harmoniseret grænseværdi, der er lig med eller lavere end den ungarske grænseværdi, finder anvendelse på EU-plan.

*Artikel 2*

Denne afgørelse er rettet til Ungarn.

Udfærdiget i Bruxelles, den 17. juli 2020.

*På Kommissionens vegne*  
Thierry BRETON  
*Medlem af Kommissionen*

---