

DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2020/1205 DE LA COMISIÓN

de 6 de agosto de 2020

sobre las disposiciones nacionales notificadas por la República Eslovaca con arreglo al artículo 114, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con el contenido de cadmio en los abonos fosfatados

[notificada con el número C(2020) 5285]

(El texto en lengua eslovaca es el único auténtico)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 114, apartado 6,

Considerando lo siguiente:

1. HECHOS Y PROCEDIMIENTO

- (1) El 9 de agosto de 2019, la República Eslovaca notificó a la Comisión, sobre la base del artículo 114, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), su intención de mantener las disposiciones nacionales sobre el contenido de cadmio en los abonos fosfatados que establecen excepciones a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2019/1009 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾.

1.1. Legislación de la Unión

1.1.1. Artículo 114, apartados 4 y 6, del TFUE

- (2) En el artículo 114, apartados 4 y 6, del TFUE se establece lo siguiente:

«4. Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.

[...]

6. La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 [...], las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.

Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 [...] se considerarán aprobadas.

Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses».

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2019/1009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se establecen disposiciones relativas a la puesta a disposición en el mercado de los productos fertilizantes UE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 2003/2003 (DO L 170 de 25.6.2019, p. 1).

1.2. Normas de armonización en el ámbito de los productos fertilizantes

1.2.1. Reglamento (CE) n.º 2003/2003

- (3) El Reglamento (CE) n.º 2003/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾ es aplicable a los productos que se ponen en el mercado como abonos y llevan la denominación «abono CE». Puede denominarse «abono CE» y circular libremente en el mercado interior todo abono perteneciente a uno de los tipos de abonos enumerados en el anexo I del Reglamento (CE) n.º 2003/2003 y que cumpla las condiciones establecidas en dicho Reglamento.
- (4) El anexo I del Reglamento (CE) n.º 2003/2003 establece una lista exhaustiva de los tipos de abonos regulados por las normas de armonización. Para cada tipo de abono existen requisitos específicos relativos, por ejemplo, al contenido o la solubilidad de los nutrientes o a los métodos de transformación.
- (5) El Reglamento (CE) n.º 2003/2003 se aplica principalmente a los abonos inorgánicos. Algunos de los tipos de abonos regulados tienen un contenido de fósforo del 5 % o más expresado como pentóxido de fósforo (P₂O₅) en masa.
- (6) El artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 2003/2003 establece el principio de libre circulación de los abonos CE en el mercado interior y determina que los Estados miembros no podrán prohibir, limitar u obstaculizar, por motivos que se refieran a la composición, identificación, etiquetado, envasado y demás disposiciones de dicho Reglamento, la puesta en el mercado de los abonos CE que se ajusten a lo dispuesto en ese Reglamento.
- (7) El Reglamento (CE) n.º 2003/2003 no fija ningún valor límite para los contaminantes en los abonos CE. Por lo tanto, salvo unas pocas excepciones basadas en las Decisiones de la Comisión que aplican las respectivas disposiciones del TFUE ⁽³⁾, los abonos CE con un contenido mínimo de fósforo del 5 % de P₂O₅ circulan libremente en el mercado interior independientemente de su contenido de cadmio.
- (8) No obstante, la intención de la Comisión de abordar la cuestión del contenido involuntario de cadmio en los abonos minerales ya se anunció en el considerando 15 del Reglamento (CE) n.º 2003/2003. Según dicha disposición, «[l]os abonos pueden resultar contaminados por sustancias que presenten un riesgo potencial para la salud humana y animal y para el medio ambiente. Con relación al dictamen del Comité científico de toxicidad, ecotoxicidad y el medio ambiente (SCTEE), la Comisión se propone abordar la cuestión del contenido involuntario de cadmio en los abonos minerales y elaborará, en su caso, una propuesta de Reglamento que presentará al Parlamento Europeo y al Consejo. Cuando proceda, se emprenderá un estudio análogo de otros contaminantes».

1.2.2. Reglamento (UE) 2019/1009

- (9) El Reglamento (UE) 2019/1009 establece normas de armonización para los «productos fertilizantes UE». Deroga el Reglamento (CE) n.º 2003/2003 con efectos a partir del 16 de julio de 2022.
- (10) Los productos fertilizantes UE son productos fertilizantes que están provistos del marcado CE cuando se ponen a disposición en el mercado. Los productos fertilizantes UE deben cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento (UE) 2019/1009 para la categoría funcional de productos (CFP) y las categorías de materiales componentes pertinentes, y etiquetarse de conformidad con los requisitos de etiquetado establecidos en dicho Reglamento. Hay siete CFP para los productos fertilizantes UE, una de las cuales incluye los abonos o fertilizantes.
- (11) El Reglamento (UE) 2019/1009 regula los abonos inorgánicos de forma más genérica que el anexo I del Reglamento (CE) n.º 2003/2003, sin perjuicio de algunos requisitos generales relativos a su calidad y seguridad. Además, el Reglamento (UE) 2019/1009 se aplica a los abonos orgánicos y órgano-minerales, que quedan al margen del ámbito de aplicación material del Reglamento (CE) n.º 2003/2003.
- (12) El Reglamento (UE) 2019/1009 introduce a nivel de la Unión el concepto de «abonos fosfatados» para los abonos órgano-minerales o los abonos inorgánicos a base de macronutrientes con un contenido mínimo de fósforo del 5 % de P₂O₅.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n.º 2003/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, relativo a los abonos (DO L 304 de 21.11.2003, p. 1).

⁽³⁾ Véanse las Decisiones de la Comisión de 3 de enero de 2006: Decisión 2006/347/CE, sobre las disposiciones nacionales notificadas por el Reino de Suecia con arreglo al artículo 95, apartado 4, del Tratado CE, en relación con el contenido máximo admisible de cadmio en los abonos (DO L 129 de 17.5.2006, p. 19); Decisión 2006/348/CE, sobre las disposiciones nacionales notificadas por la República de Finlandia con arreglo al artículo 95, apartado 4, del Tratado CE, en relación con el contenido máximo admisible de cadmio en los abonos (DO L 129 de 17.5.2006, p. 25); y Decisión 2006/349/CE, sobre las disposiciones nacionales notificadas por la República de Austria con arreglo al artículo 95, apartado 4, del Tratado CE, en relación con el contenido máximo admisible de cadmio en los abonos (DO L 129 de 17.5.2006, p. 31).

- (13) El Reglamento (UE) 2019/1009 fija, por primera vez a nivel de la Unión, valores límite para los contaminantes en los productos fertilizantes UE. Con arreglo a la CFP 1(B) (Abono órgano-mineral), punto 3, letra a), inciso ii), y a la CFP 1(C)(I) (Abono inorgánico a base de macronutrientes), punto 2, letra a), inciso ii), del anexo I de dicho Reglamento, el contenido de cadmio en los abonos fosfatados no debe superar el valor límite de 60 mg/kg de P₂O₅.
- (14) El principio de libre circulación está consagrado en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento (UE) 2019/1009, según el cual los Estados miembros no impedirán, por motivos relativos a la composición, el etiquetado u otros aspectos contemplados en ese Reglamento, la puesta a disposición en el mercado de productos fertilizantes UE que cumplan lo dispuesto en ese Reglamento. No obstante, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) 2019/1009, un Estado miembro que a 14 de julio de 2019 se benefició de una excepción a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 2003/2003 en relación con el contenido de cadmio en los fertilizantes concedida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114, apartado 4, del TFUE, podrá seguir aplicando el valor límite nacional para el contenido de cadmio en los abonos fosfatados hasta que se aplique a escala de la Unión un valor máximo armonizado para el contenido de cadmio en los abonos fosfatados que sea igual o inferior al valor límite nacional.
- (15) Por otra parte, la Comisión tiene la obligación de revisar, a más tardar el 16 de julio de 2026, los valores límite para el contenido de cadmio en los abonos fosfatados, con el fin de evaluar la viabilidad de reducir esos valores límite a un nivel inferior adecuado. La Comisión debe tener en cuenta los factores medioambientales, en particular en el contexto de las condiciones edafológicas y climáticas y los factores sanitarios y socioeconómicos, incluidas las consideraciones relativas a la seguridad del suministro.

1.2.3. Régimen facultativo

- (16) El mercado de productos fertilizantes de la UE solo está armonizado parcialmente.
- (17) El Reglamento (CE) n.º 2003/2003 tiene por objeto garantizar la libre circulación en el mercado interior de los abonos CE. Sin embargo, no afecta a los «abonos nacionales» introducidos en el mercado de los Estados miembros de conformidad con su respectiva legislación nacional. Los fabricantes pueden optar por comercializar los abonos, bien como «abonos CE», bien como «abonos nacionales».
- (18) El Reglamento (UE) 2019/1009 mantiene intacto el régimen facultativo. Por lo tanto, garantiza la libre circulación en el mercado interior de productos fertilizantes UE y sigue permitiendo la introducción en el mercado de productos fertilizantes nacionales. La elección sigue correspondiendo al fabricante.
- (19) Sobre la base tanto del Reglamento (CE) n.º 2003/2003 como del Reglamento (UE) 2019/1009, los Estados miembros no deben impedir la puesta a disposición en el mercado de abonos CE y de productos fertilizantes UE, respectivamente, que cumplan lo establecido en dichos Reglamentos por motivos relativos, entre otras cosas, al contenido de cadmio.
- (20) No obstante, los Estados miembros pueden mantener o introducir los valores límite que consideren adecuados para contaminantes en los productos fertilizantes nacionales. Todos los Estados miembros manifiestan su preocupación, en mayor o menor medida, por la amenaza que la acumulación de cadmio representa para la sostenibilidad a largo plazo de la producción de los cultivos. La mayoría de los Estados miembros ya han introducido normas que limitan el contenido de cadmio en los productos fertilizantes nacionales con el objetivo de reducir las emisiones de cadmio al medio ambiente y, por ende, la exposición humana a dicho elemento químico. La presente Decisión no hace referencia a ese tipo de normas.
- (21) Así pues, las normas de armonización de la Unión coexisten con las disposiciones nacionales aplicables a los productos fertilizantes.

1.3. Disposiciones nacionales notificadas

- (22) Las disposiciones nacionales notificadas por la República Eslovaca en relación con los valores límite de cadmio en los abonos fosfatados («las disposiciones nacionales notificadas») figuran en el Decreto n.º 577/2005 del Ministerio de Agricultura eslovaco, por el que se establecen los tipos de abonos, la composición, el envasado y el etiquetado de los abonos, los métodos analíticos para el ensayo de los abonos, los elementos de riesgo y sus valores límite para grupos individuales de abonos, las desviaciones autorizadas y los límites aplicables a los abonos agrícolas a efectos de la Ley n.º 136/2000, sobre los abonos, y la Ley n.º 220/2004, sobre la protección y la utilización de las tierras agrícolas.
- (23) En particular, el punto 1 del anexo 3 del Decreto n.º 577/2005 establece un valor límite para el cadmio de 20 mg/kg de P₂O₅. Este valor límite se aplica a tres categorías de abonos (abonos fosforados, abonos compuestos y abonos que también contienen oligoelementos), independientemente de su contenido de P₂O₅. El valor límite no es aplicable a los abonos CE contemplados en el Reglamento (CE) n.º 2003/2003.

- (24) En la notificación y en la información adicional que presentó a la Comisión, la República Eslovaca ha aclarado que su notificación solo se refiere a los abonos fosfatados regulados por el Reglamento (UE) 2019/1009 y puestos a disposición en el mercado de Eslovaquia. Estos abonos se mencionan en la CFP 1(B), punto 3, letra a), inciso ii), y en la CFP 1(C)(I), punto 2, letra a), inciso ii), de la parte II del anexo I de ese Reglamento, que se aplican a los abonos inorgánicos y órgano-minerales con un contenido total de fósforo igual o superior al 5 % de P₂O₅ en masa.
- (25) Además, la República Eslovaca ha confirmado que no solicita ninguna otra excepción con respecto a la introducción en el mercado de productos fertilizantes en el sentido del Reglamento (UE) 2019/1009.

1.4. Procedimiento

- (26) En el momento de la adopción del Reglamento (UE) 2019/1009, la República Eslovaca, junto con Hungría y la República Checa, firmó una declaración política en la que expresaba su decepción por la escasa ambición del compromiso final en cuanto al valor límite de cadmio en los abonos fosfatados y en la que ya mostraba su respaldo a las excepciones nacionales sobre la base del artículo 114, apartado 4, del TFUE.
- (27) Mediante carta de 9 de agosto de 2019, la República Eslovaca notificó a la Comisión su intención de mantener las disposiciones nacionales que establecen excepciones a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2019/1009 en relación con el contenido de cadmio en los abonos fosfatados. De conformidad con el artículo 114, apartado 4, del TFUE, leído en relación con su artículo 36, la justificación de la República Eslovaca se basa en razones importantes relacionadas con la protección de la salud humana y del medio ambiente.
- (28) Mediante carta de 29 de agosto de 2019, la Comisión acusó recibo de la notificación e informó a las autoridades eslovacas de que el plazo de seis meses para su evaluación, de conformidad con el artículo 114, apartado 6, del TFUE, acababa el 10 de febrero de 2020.
- (29) En apoyo de su notificación, realizada sobre la base del artículo 114, apartado 4, del TFUE, las autoridades eslovacas enviaron información adicional a la Comisión mediante carta de 27 de septiembre de 2019. Dicha información aclara en cierta medida el ámbito material de aplicación de las disposiciones nacionales notificadas que la República Eslovaca pretende mantener y proporciona datos detallados sobre el mercado de los abonos eslovaco.
- (30) Además de esta información adicional, la República Eslovaca envió mediante carta de 8 de noviembre de 2019 un estudio relativo a la exposición al cadmio, llevado a cabo por la agencia francesa ANSES, que proponía valores toxicológicos de referencia (VTR) por ingesta, valores sanitarios de referencia en el organismo (por ejemplo, en sangre y orina) y valores límite para el cadmio en productos fertilizantes y sustratos de cultivo que permiten controlar la contaminación de los suelos agrícolas y de la producción vegetal ⁽⁴⁾.
- (31) Por otro lado, la Comisión publicó un anuncio relativo a la notificación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽⁵⁾, con objeto de informar a las partes interesadas de la intención de la República Eslovaca de mantener las disposiciones nacionales y de los motivos aducidos en apoyo de la solicitud. Mediante carta de 19 de noviembre de 2019, la Comisión informó también de la notificación a los demás Estados miembros y les brindó la oportunidad de formular observaciones al respecto en un plazo de treinta días.
- (32) La Comisión recibió observaciones en ese plazo de dos Estados miembros, a saber, la República Checa y el Reino de Bélgica. Ambos Estados miembros mencionaron que no tenían ninguna observación que formular en relación con la notificación. No se recibieron observaciones tras la publicación del anuncio en el *Diario Oficial*.
- (33) En su Decisión notificada el 29 de enero de 2020 ⁽⁶⁾, la Comisión consideró, con arreglo al artículo 114, apartado 6, párrafo tercero, del TFUE, y teniendo en cuenta la complejidad del asunto y la ausencia de peligro para la salud humana que planteaba una prórroga, que estaba justificado prorrogar el plazo contemplado en el artículo 114, apartado 6, párrafo primero, del TFUE durante seis meses más, esto es, hasta el 10 de agosto de 2020. Dado que la complejidad del asunto estaba relacionada con los requisitos de admisibilidad, la Comisión pospuso la resolución sobre la admisibilidad de la notificación a la presente Decisión.

⁽⁴⁾ Título original: 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.º 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⁾ DO C 394 de 21.11.2019, p. 2.

⁽⁶⁾ Decisión de la Comisión por la que se prorroga el plazo al que se refiere el artículo 114, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con las disposiciones nacionales relativas al contenido máximo admisible de cadmio en los abonos, notificadas por la República Eslovaca de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114, apartado 4, del TFUE [C(2020) 376 final].

2. EVALUACIÓN

2.1. Admisibilidad

- (34) Con arreglo al artículo 114, apartados 4 y 6, del TFUE, un Estado miembro puede, tras la adopción de una medida de armonización, mantener disposiciones nacionales más estrictas justificadas por alguna razón importante contemplada en el artículo 36 o relacionada con la protección del medio ambiente o del medio de trabajo, a condición de que notifique esas disposiciones nacionales a la Comisión y de que esta las apruebe.
- (35) La República Eslovaca solicita a la Comisión que le conceda una excepción en virtud de la cual se le permita introducir en el mercado eslovaco únicamente los abonos fosfatados con un contenido mínimo del 5 % de pentóxido de fósforo (P_2O_5) que no contengan más de 20 mg/kg de P_2O_5 de cadmio. En su carta de 27 de septiembre de 2019, la República Eslovaca aclara que su intención es mantener una excepción al valor límite fijado para el cadmio en los abonos fosfatados, tanto en los abonos inorgánicos a base de macronutrientes como en los abonos órgano-minerales.
- (36) Para determinar la admisibilidad de la notificación, la Comisión tiene que evaluar si las disposiciones nacionales notificadas son una medida preexistente que constituye una excepción a la norma de armonización recién introducida y si son más protectoras que esta última.

2.1.1. Sobre la preexistencia de las disposiciones nacionales notificadas

- (37) A efectos de la evaluación, es importante tener en cuenta la especial complejidad de la situación en cuestión.
- (38) En primer lugar, la lista exhaustiva de tipos de abonos CE definidos detalladamente en el Reglamento (CE) n.º 2003/2003 se sustituirá por un régimen normativo totalmente distinto. Así, el Reglamento (UE) 2019/1009 sustituirá estos tipos de abonos por categorías de abonos mucho más genéricas y ampliará el ámbito de aplicación de la armonización a categorías de productos distintos de los abonos. En otras palabras, aunque el Reglamento (UE) 2019/1009 cubrirá todos los productos previamente armonizados con arreglo al Reglamento (CE) n.º 2003/2003, constituirá la primera medida de armonización de la UE para determinadas categorías de abonos incluidas en su ámbito de aplicación ampliado.
- (39) En segundo lugar, aunque el Reglamento (CE) n.º 2003/2003 armoniza los abonos CE, no impone un valor límite armonizado para el cadmio. En otras palabras, si bien algunos de los abonos sobre los que versan las disposiciones nacionales notificadas ya han sido objeto de medidas de armonización, hasta el momento dichas medidas no se han centrado en el riesgo que las disposiciones nacionales notificadas buscan abordar.
- (40) En tercer lugar, la República Eslovaca no solicitó ninguna excepción a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 2003/2003 y actualmente no aplica ningún límite de cadmio a los abonos CE.
- (41) Estas complejidades plantean la cuestión de si podría considerarse que las disposiciones nacionales notificadas se mantienen en vigor y son notificables a la Comisión de conformidad con el artículo 114, apartado 4, del TFUE con respecto al Reglamento (UE) 2019/1009 teniendo en cuenta al mismo tiempo la armonización establecida por el Reglamento (CE) n.º 2003/2003.
- (42) Por una parte, el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) 2019/1009 amplía a su artículo 3, apartado 1, las excepciones anteriores a lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 2003/2003, permitiendo así que las medidas nacionales existentes se apliquen legalmente, sobre la base de las notificaciones previstas en el artículo 114, apartado 4, del TFUE y de las Decisiones de la Comisión adoptadas en virtud del artículo 114, apartado 6, del TFUE, a los productos fertilizantes UE cubiertos por el ámbito de aplicación de la armonización, recientemente ampliado por primera vez mediante el Reglamento (UE) 2019/1009. Esto también confirma que el Reglamento (UE) 2019/1009 es una continuación de la armonización que se deriva del Reglamento (CE) n.º 2003/2003.
- (43) Por otra parte, el considerando 11 del Reglamento (UE) 2019/1009 confirma que el legislador, parafraseando el artículo 114, apartado 4, del TFUE, determinó que el Reglamento (UE) 2019/1009 debía considerarse a efectos de las evaluaciones efectuadas con arreglo al artículo 114, apartado 4, del TFUE:

«Varios Estados miembros cuentan con disposiciones nacionales que limitan el contenido de cadmio en los abonos fosfatados por razones relacionadas con la protección de la salud humana y del medio ambiente. En caso de que un Estado miembro estime necesario mantener dichas disposiciones nacionales tras la adopción de valores límite armonizados en virtud del presente Reglamento, y hasta que esos valores límite armonizados sean iguales o inferiores a los valores límites nacionales ya vigentes, debe notificarlos a la Comisión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 114, apartado 4, del TFUE. Además, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 114, apartado 5, del TFUE, si

un Estado miembro estima necesario establecer nuevas disposiciones nacionales, como limitar la presencia de cadmio en los abonos fosfatados, basadas en nuevas pruebas científicas relacionadas con la protección del medio ambiente o del medio de trabajo y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción del presente Reglamento, debe notificar a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción. [...]».

- (44) Esta interpretación se ve respaldada por la diferencia entre el ámbito de aplicación material del Reglamento (CE) n.º 2003/2003 y del Reglamento (UE) 2019/1009: el Reglamento (UE) 2019/1009 sustituye al Reglamento (CE) n.º 2003/2003 y no solo presenta un ámbito de aplicación ampliado, sino también un régimen regulador totalmente distinto.
- (45) También cabe señalar que, en los casos anteriores en los que una nueva medida de armonización ha sustituido a otra ya existente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea («el Tribunal») ha concluido que la única medida que debe tenerse en cuenta a efectos de las evaluaciones efectuadas con arreglo al artículo 114, apartado 4, del TFUE es la medida de armonización recién adoptada ⁽⁷⁾.
- (46) En conclusión, dado que el Reglamento (UE) 2019/1009 es la medida de armonización que debe tenerse en cuenta a efectos de las disposiciones nacionales notificadas de conformidad con el artículo 114, apartado 4, del TFUE, corresponde a la Comisión determinar si las disposiciones nacionales notificadas preexistían, de conformidad con el requisito establecido en el artículo 114, apartado 4, del TFUE.
- (47) En cuarto lugar, tanto el Reglamento (UE) 2019/1009 como el Reglamento (CE) n.º 2003/2003 operan siguiendo un régimen facultativo, tal como se ha descrito anteriormente, lo que implica que las normas nacionales pueden coexistir con las normas de armonización de la UE, dentro del mismo ámbito de aplicación material que estas últimas, pero únicamente en relación con los productos que no se introduzcan en el mercado con arreglo a las normas de armonización. Hasta ahora, las disposiciones nacionales notificadas solo se han aplicado a estos últimos productos, es decir, a los «abonos nacionales» mencionados en el considerando 17. Por lo tanto, actualmente es lícito aplicar las disposiciones nacionales notificadas a esos abonos nacionales, ya que las normas de armonización son facultativas para quien introduce abonos en el mercado. No obstante, la República Eslovaca pretende ahora aplicar las mismas disposiciones nacionales notificadas como excepción a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2019/1009, pero no como excepción a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 2003/2003.
- (48) Esta complejidad plantea la cuestión de si puede considerarse que la notificación realizada por la República Eslovaca mantiene disposiciones nacionales a efectos del artículo 114, apartado 4, del TFUE, o más bien adopta disposiciones nacionales tras la adopción de la medida de armonización con arreglo al artículo 114, apartado 5, del TFUE.
- (49) En primer lugar, cabe señalar que las disposiciones nacionales notificadas han estado vigentes en su estado actual desde 2005. Así pues, estaban en vigor en el momento de la elaboración del Reglamento (UE) 2019/1009 y, por tanto, existían antes que este. Por lo tanto, la República Eslovaca no está solicitando una adopción de disposiciones nacionales posterior a la adopción de una medida de armonización, tal como se prevé para las notificaciones realizadas con arreglo al artículo 114, apartado 5, del TFUE.
- (50) Por otra parte, podría cuestionarse si las disposiciones nacionales notificadas se mantendrán en el sentido del artículo 114, apartado 4, del TFUE, ya que en su estado actual no son aplicables a los abonos CE. No obstante, la República Eslovaca tiene intención de aplicar las disposiciones nacionales notificadas también a los productos fertilizantes UE. Para que esto sea posible, es necesario realizar una adaptación de la legislación eslovaca.
- (51) Para determinar si las disposiciones nacionales notificadas preexistían en el sentido del artículo 114, apartado 4, del TFUE, aunque deban adaptarse ligeramente para incluir los productos fertilizantes UE y seguir excluyendo los abonos CE, es importante examinar la finalidad de la distinción entre los apartados 4 y 5 del artículo 114 del TFUE.
- (52) Esta distinción se ha abordado en la jurisprudencia del Tribunal. En el asunto Dinamarca/Comisión, C-3/00, el Tribunal llegó a la siguiente conclusión respecto del artículo 95 del TCE, que corresponde al artículo 114 del TFUE:

«La diferencia entre los dos supuestos previstos en el artículo 95 CE estriba en que, en el primero, las disposiciones nacionales existen antes que la medida de armonización. El legislador comunitario las conoce pero no puede o no quiere inspirarse en ellas para la armonización. Así pues, se considera aceptable que el Estado miembro pueda solicitar que sus propias normas permanezcan en vigor. Con dicho fin, el Tratado CE exige que tales medidas se justifiquen por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 30 CE o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente. En el segundo supuesto, en cambio, la adopción de una nueva legislación nacional supone mayores riesgos para la armonización. Las instituciones comunitarias no pueden, por definición, tener en cuenta la norma nacional en el momento de la elaboración de la medida de armonización. En este caso, no se toman en consideración las razones contempladas en el artículo 30 CE y únicamente se admiten

⁽⁷⁾ Véase la sentencia en el asunto Alemania/Comisión, C-360/14 P.

razones relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, a condición de que el Estado miembro aporte novedades científicas y de que la necesidad de establecer disposiciones nacionales nuevas resulte de un problema específico del Estado miembro de que se trate surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización»⁽⁸⁾.

- (53) A la luz de la jurisprudencia citada, debe considerarse que el objetivo de la distinción entre los apartados 4 y 5 del artículo 114 del TFUE consiste en imponer requisitos de justificación más estrictos en los casos en que es más probable que la armonización se vea comprometida debido a que el legislador no conocía la disposición nacional en cuestión cuando elaboró la medida de armonización.
- (54) Tal como se ha mencionado, las disposiciones nacionales notificadas han estado vigentes en su estado actual desde 2005. Así pues, estaban en vigor en el momento en que se elaboró el Reglamento (UE) 2019/1009 y, por tanto, existían antes que este.
- (55) Además, de la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes con el marcado CE⁽⁹⁾ se desprende que, cuando elaboró el Reglamento (UE) 2019/1009, el legislador de la Unión ya conocía las disposiciones nacionales notificadas. En consecuencia, estas deben considerarse preexistentes a la luz del artículo 114, apartado 4, del TFUE.
- (56) Como se ha señalado anteriormente, el Reglamento (UE) 2019/1009 se considera la medida de armonización pertinente para esta evaluación concreta. Por consiguiente, las disposiciones nacionales notificadas deben evaluarse a la luz de dicho Reglamento. Queda por examinar si las disposiciones nacionales notificadas son una excepción a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2019/1009 y si son más estrictas que él.

2.1.2. Sobre el rigor de las disposiciones nacionales notificadas en relación con el Reglamento (UE) 2019/1009

- (57) Mientras que el valor límite para el contenido de cadmio en los abonos fosfatados establecido en la CFP 1(B), punto 3, letra a), inciso ii), y en la CFP 1(C)(I), punto 2, letra a), inciso ii), de la parte II del anexo I del Reglamento (UE) 2019/1009, respecto al que las disposiciones nacionales notificadas establecen excepciones, está establecido en 60 mg/kg de P₂O₅, las disposiciones nacionales notificadas establecen un valor límite para el cadmio de 20 mg/kg de P₂O₅. Por consiguiente, es evidente que las disposiciones nacionales notificadas constituyen una excepción a las disposiciones del Reglamento (UE) 2019/1009 y son más estrictas que estas.
- (58) A la luz de lo anterior, se pueden extraer las siguientes conclusiones: 1) las disposiciones nacionales notificadas existían antes que la medida de armonización, a saber, el Reglamento (UE) 2019/1009, y el legislador las conocía en el momento en que elaboró dicha medida, por lo que deben considerarse una medida preexistente de conformidad con el artículo 114, apartado 4, del TFUE; y 2) las disposiciones nacionales notificadas que establecen excepciones a la CFP 1(B), punto 3, letra a), inciso ii), y a la CFP 1(C)(I), punto 2, letra a), inciso ii), del anexo I del Reglamento (UE) 2019/1009 son más estrictas que dicho Reglamento.
- (59) Por consiguiente, la Comisión considera que la notificación presentada por la República Eslovaca es admisible en su totalidad con arreglo al artículo 114, apartado 4, del TFUE.

2.2. Evaluación en cuanto al fondo

- (60) De conformidad con el artículo 114, apartado 4 y apartado 6, párrafo primero, del TFUE, la Comisión debe comprobar si se cumplen todas las condiciones establecidas en dicho artículo que permiten a un Estado miembro mantener disposiciones nacionales que se apartan de una medida de armonización de la Unión.
- (61) En particular, la Comisión debe evaluar si las disposiciones nacionales notificadas se justifican por las razones importantes contempladas en el artículo 36 del TFUE o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, y si no exceden de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo perseguido. Además, cuando considere que las disposiciones nacionales cumplen las condiciones anteriores, la Comisión debe comprobar, con arreglo al artículo 114, apartado 6, del TFUE, si dichas disposiciones nacionales son o no un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.

⁽⁸⁾ Sentencia en el asunto Dinamarca/Comisión, C-3/00, apartado 58. Esta conclusión se vio posteriormente confirmada, por ejemplo, en las sentencias del asunto Países Bajos/Comisión, T-234/04, apartado 58, del asunto Austria/Comisión (asuntos acumulados T-366/03, T-235/04), apartado 62, y del asunto Alemania/Comisión, C-512/99, apartado 41.

⁽⁹⁾ Véase la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión dedicada específicamente al límite de cadmio, SWD (2016) 64 final, PARTE 2/2, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2016/EN/SWD-2016-64-F1-EN-MAIN-PART-2.PDF>, y, en particular, sus páginas 5, 6, 25, 28, 29 y 32, y su anexo I.

- (62) Habida cuenta del calendario fijado en el artículo 114, apartado 6, del TFUE, la Comisión, al examinar si las medidas nacionales notificadas con arreglo al artículo 114, apartado 4, del TFUE están justificadas, tiene que basarse en las razones aducidas por el Estado miembro notificante. La carga de la prueba recae en el Estado miembro solicitante que desea mantener las medidas nacionales.
- (63) No obstante, si la Comisión dispone de información según la cual pudiera ser necesario revisar la medida de armonización de la Unión de la que se apartan las disposiciones nacionales notificadas, puede tomar en consideración esa información al evaluar dichas disposiciones.

2.2.1. Posición de la República Eslovaca

- (64) La posición de la República Eslovaca con respecto al contenido de cadmio en los abonos fosfatados con al menos un 5 % de fósforo (P_2O_5) persigue la protección a largo plazo del suelo y la consiguiente protección de la salud humana y del medio ambiente.
- (65) En su notificación a la Comisión, la República Eslovaca ha analizado los posibles efectos en su territorio nacional del valor límite de 60 mg/kg de P_2O_5 establecido en el Reglamento (UE) 2019/1009. Ese valor límite suscita gran inquietud por lo que se refiere a la protección de la salud humana y del medio ambiente. El cadmio se considera una sustancia carcinógena y está clasificada entre los elementos más tóxicos. Las plantas absorben fácilmente el cadmio, que, de ese modo, entra en la cadena alimentaria. De ahí que la República Eslovaca incida en la necesidad de reducir aún más la exposición al cadmio que entra en el organismo a través de los alimentos.
- (66) Además de las preocupaciones en materia de salud humana, la República Eslovaca también presenta justificaciones relacionadas con la protección del medio ambiente y la protección a largo plazo de sus suelos, que son en su mayoría ácidos o muy ácidos y más vulnerables a la acumulación de cadmio, por lo que requieren una mayor protección.
- (67) En su razonamiento, la República Eslovaca alude a varios estudios que vinculan la acumulación de cadmio en el cuerpo humano con varios problemas de salud, como los efectos adversos en el corazón, los pulmones, los huesos, las gónadas y, en particular, los riñones, así como la osteoporosis⁽¹⁰⁾. Del mismo modo, la República Eslovaca también alude a varias fuentes que tratan la acumulación de cadmio en el suelo⁽¹¹⁾. Estas fuentes sostienen que existe un vínculo directo entre la acumulación de cadmio en el suelo, su absorción inevitable a través de los alimentos y los piensos, y los efectos adversos en la salud humana.
- (68) En particular, argumentan que el factor de transferencia del cadmio del suelo al vegetal depende mucho del pH del suelo, y que los suelos ácidos son los que presentan el mayor riesgo. Cuanto más ácido sea el suelo, más cadmio entra en el vegetal (incluso si el suelo presenta un contenido bastante bajo de cadmio), lo que acelera y aumenta su transmisión a la cadena alimentaria.
- (69) Dado que el cadmio es un contaminante no degradable, permanece en el suelo entre 75 y 380 años y no existen mecanismos que lo impidan. Al contrario, se va acumulando, ya que es mucho menos móvil en el suelo que en el aire o en el agua. Se une fuertemente a la materia orgánica en los horizontes superficiales del suelo. Los principales factores que determinan la movilidad del cadmio en el suelo son el pH del suelo, el humus y el contenido de sustancias orgánicas solubles en agua, la presencia de oxihidróxidos y de iones competitivos y una humedad significativa.
- (70) Más del 70 % de los suelos agrícolas eslovacos son ácidos o extremadamente ácidos. En el contexto de la evaluación de la movilidad del cadmio entre el suelo y el vegetal, se trata de un factor muy negativo y significativo.

⁽¹⁰⁾ Por ejemplo, Wexler P.: *Encyclopedia of Toxicology* [«Enciclopedia de toxicología», documento en inglés], Academic Press, 1999, y Ministerio de Empresa e Innovación de Suecia: *Swedish position on risks to human health posed by cadmium* [«Posición de Suecia sobre los riesgos que el cadmio plantea para la salud humana», documento en inglés], N2016/02227/JM, 14 de septiembre de 2016.

⁽¹¹⁾ Čurlík J.: *Potenciálne toxické stopové prvky a ich distribúcia v pôdach Slovenska* [«Oligoelementos potencialmente tóxicos y su distribución en los suelos de Eslovaquia», documento en eslovaco], Facultad de Ciencias Naturales, Universidad Comenius, Bratislava, 2012. pp. 285-287; OCDE: *Cadmium: Risk reduction monograph No 5*, Environmental Directorate OECD, París, 1994; y Christensen, J. B., Haug, P. M.: *Solid phase cadmium and the reaction of aqueous cadmium with soil surfaces* [«Cadmio en fase sólida y reacción del cadmio acuoso con las superficies del suelo», documento en inglés], 1999. En: McLaughlin, M. J., Singh, B.R. (eds.): *Cadmium in soils and plants* [«El cadmio en suelos y vegetales», documento en inglés], Kluwer Acad. Publ., Londres, pp. 65-96.

- (71) Además de ser muy ácidos, los suelos de Eslovaquia son cada vez más pobres en materia orgánica. La introducción regular y suficiente de materia orgánica en el suelo puede lograrse mediante una forma de fertilización orgánica vinculada estrechamente a la ganadería. El contenido de carbono orgánico y la calidad de la materia orgánica en los suelos agrícolas eslovacos han cambiado significativamente desde 1990, cuando el número de cabezas de ganado comenzó a disminuir. En la UE, la República Eslovaca es uno de los países con menor número de cabezas de ganado por hectárea. Esta es otra de las razones por las que es tan importante que los niveles de cadmio en los suelos eslovacos no aumenten.
- (72) Además, la República Eslovaca destaca que la eliminación o la limitación de la entrada de cadmio en las tierras agrícolas a través de abonos fosfatados es muy importante porque se ha comprobado que algunos de sus suelos presentan concentraciones elevadas de cadmio debido a diversos factores: la composición geoquímica natural, la deposición atmosférica o las actividades industriales anteriores en las proximidades de esas zonas. En las zonas agrícolas, la concentración de cadmio presenta principalmente un origen antropogénico, que se debe, en gran medida, a la utilización de abonos fosfatados. Por tanto, no es deseable aumentar la presión sobre el suelo en las zonas mencionadas a causa del uso de abonos fosfatados, pues podría tener efectos perjudiciales para la salud humana.
- (73) La gran mayoría de los abonos fosfatados del mercado eslovaco son abonos CE. Sin embargo, la mayoría de los abonos CE del mercado eslovaco tienen un contenido de cadmio inferior a 20 mg/kg de P₂O₅. La República Eslovaca está preocupada por el hecho de que, aunque el 95 % de los abonos importados ya respetan el futuro valor límite de 60 mg/kg de P₂O₅ establecido en el Reglamento (UE) 2019/1009, existen zonas en Eslovaquia donde el contenido de cadmio está aumentando tanto en el suelo como en los productos agrícolas. Uno de los efectos que ya se han registrado es el aumento del contenido de cadmio en los alimentos para lactantes. Además, la República Eslovaca muestra su preocupación por la posibilidad de que el patrón de las importaciones cambie en el futuro, lo que daría lugar a un aumento significativo de la comercialización de productos con niveles de cadmio superiores a 20 mg/kg de P₂O₅ y, por ende, a una mayor acumulación de cadmio en el suelo y a su consiguiente transferencia a la cadena alimentaria.
- (74) Por último, la República Eslovaca señala que no hay fabricantes de abonos fosfatados en el país, por lo que no cabe temer que la excepción solicitada pueda beneficiar a un productor nacional.

2.2.2. Evaluación de la posición de la República Eslovaca

2.2.2.1. Justificación sobre la base de las razones importantes mencionadas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio ambiente o del medio de trabajo

- (75) Las disposiciones nacionales notificadas tienen por objeto alcanzar un nivel más elevado de protección de la salud humana y del medio ambiente que el previsto en el Reglamento (UE) 2019/1009 en relación con la exposición al cadmio al impedir una mayor acumulación de este elemento químico en el suelo. El modo de lograr este objetivo consiste en mantener un valor límite máximo de cadmio en los abonos fosfatados que contengan al menos un 5 % de P₂O₅ en masa menor que el valor límite armonizado establecido en el Reglamento (UE) 2019/1009.
- (76) Por lo que se refiere a la protección de la salud humana, cabe señalar que el cadmio es un elemento tóxico no esencial para los seres humanos y que no presenta ningún beneficio para los vegetales ni los animales. En particular, el óxido de cadmio fue clasificado como sustancia carcinógena de categoría 2 con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1272/2008 ⁽¹²⁾.
- (77) La presencia de cadmio en los vegetales y la ingesta de cadmio a través de productos alimenticios podría tener posibles consecuencias negativas a largo plazo para la salud humana. Además, una vez absorbido por el cuerpo humano, se mantiene y se acumula en él de manera persistente a lo largo de toda la vida ⁽¹³⁾.
- (78) El cadmio puede dañar los riñones y causar un exceso de producción de proteínas en la orina. La duración y el nivel de exposición al cadmio determinan la gravedad del efecto. Las alteraciones óseas son otro de los efectos críticos de la exposición crónica al cadmio a niveles algo más elevados que aquellos en que la presencia de proteínas en la orina constituiría un indicador temprano. Almacenado principalmente en el hígado y los riñones, el cadmio se excreta lentamente y puede permanecer durante décadas en el cuerpo humano.

⁽¹²⁾ Reglamento (CE) n.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican y derogan las Directivas 67/548/CEE y 1999/45/CE y se modifica el Reglamento (CE) n.º 1907/2006 (DO L 353 de 31.12.2008, p. 1).

⁽¹³⁾ Véase el informe científico de 2012 elaborado por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria sobre la exposición alimentaria al cadmio por parte de la población europea, disponible en el siguiente enlace: https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/scientific_output/files/main_documents/2551.pdf, *EFSA Journal* 2012;10(1).

- (79) El público en general está expuesto al cadmio a través de múltiples fuentes, por ejemplo el tabaco. Para la población no fumadora, los alimentos representan la fuente principal de ingesta de cadmio. El cadmio es especialmente tóxico para los riñones, pero también puede causar desmineralización ósea y se ha asociado estadísticamente a un mayor riesgo de cáncer de pulmón, de endometrio, de vejiga y de mama ⁽¹⁴⁾. Además, no puede excluirse el riesgo para la salud de los fumadores adultos y de las personas sin reservas de hierro en el organismo o que viven cerca de fuentes industriales ⁽¹⁵⁾.
- (80) Por otra parte, además de las repercusiones para la salud humana, una mayor acumulación de cadmio en los suelos podría tener efectos negativos en la biodiversidad del suelo y, por ende, en sus funciones (por ejemplo, la descomposición de la materia orgánica), así como en la calidad de las aguas subterráneas a través de su lixiviación en suelos. La toxicidad y la biodisponibilidad del cadmio se ven influidas por las características del suelo. Así, la movilidad y la biodisponibilidad del cadmio son mayores en suelos más ácidos y menores en suelos calcáreos o gredosos. Teniendo en cuenta que: 1) aproximadamente el 70 % de los suelos agrícolas de Eslovaquia son ácidos o extremadamente ácidos; 2) que los suelos agrícolas eslovacos son cada vez más pobres en materia orgánica, debido al escaso número de cabezas de ganado en el país; y 3) que los suelos eslovacos están ya muy contaminados por el cadmio debido a los diversos factores descritos anteriormente, podemos concluir que ese Estado miembro presenta una situación específica que lo hace especialmente vulnerable a la acumulación de cadmio en los suelos.
- (81) En su Resolución de 25 de enero de 1988 ⁽¹⁶⁾, el Consejo ya mostró su preocupación por los riesgos que el cadmio plantea para la salud humana y el medio ambiente. El Consejo destacó la importancia de reducir la introducción en el suelo del cadmio procedente de todas las fuentes, incluidas las fuentes difusas (por ejemplo, la deposición atmosférica, los abonos fosfatados o los lodos de depuradora), mediante, entre otras cosas, «medidas adecuadas de control del cadmio contenido en los abonos a base de fosfatos, basadas en una tecnología adaptada y que no produzca costes excesivos, teniendo en cuenta las condiciones del medio ambiente en las diferentes regiones de la Comunidad».
- (82) En 2002, el Comité Científico de los Riesgos Sanitarios y Medioambientales llegó a la conclusión de que un límite igual o superior a 40 mg/kg de P₂O₅ daría lugar a una acumulación de cadmio en la mayoría de los suelos de la Unión Europea. Por el contrario, no se esperaba que un límite igual o inferior a 20 mg/kg de P₂O₅ diera lugar a una acumulación a largo plazo en el suelo en un período de cien años si no se tenían también en cuenta otras fuentes de cadmio.
- (83) En el considerando 15 del Reglamento (CE) n.º 2003/2003 ya se anunciaba la intención de la Comisión de ocuparse de la cuestión del contenido involuntario de cadmio en los abonos minerales.
- (84) En su propuesta de Reglamento (UE) 2019/1009 ⁽¹⁷⁾, basada en los datos científicos disponibles en el momento en que se evaluaron los impactos, la Comisión llegó a la conclusión de que el cadmio metálico y el óxido de cadmio en general pueden plantear riesgos graves para la salud. La Comisión propuso fijar un valor límite de 60 mg/kg de P₂O₅ en los abonos fosfatados y reducirlo gradualmente hasta alcanzar los 20 mg/kg de P₂O₅ doce años después del inicio de la aplicación del nuevo Reglamento.
- (85) También existe consenso en cuanto al hecho de que el cadmio en abonos es, con diferencia, la fuente más importante de cadmio en el suelo y en la cadena alimentaria ⁽¹⁸⁾. El Reglamento (UE) 2019/1009 establece un valor límite de 60 mg/kg de P₂O₅, aplicable a partir del 16 de julio de 2022. La gran mayoría de los abonos disponibles en el mercado europeo ya cumplen este valor límite. Según los datos científicos disponibles, aunque la introducción de este límite es un paso adelante en la dirección correcta, es probable que no disminuya la acumulación de cadmio en los suelos a largo plazo de manera significativa.
- (86) El Reglamento (UE) 2019/1009 reconoce la necesidad de establecer un valor límite armonizado más ambicioso para el cadmio en los abonos fosfatados en el futuro y establece la obligación de la Comisión de volver a evaluar dichos límites con el fin de reducirlos en la medida de lo posible.
- (87) Sobre la base de lo anterior, debe considerarse que el valor límite máximo establecido en las disposiciones nacionales notificadas está justificado por la necesidad de proteger la salud y la vida de las personas y el medio ambiente.

⁽¹⁴⁾ EFSA Journal 2012;10(1).

⁽¹⁵⁾ Informe de evaluación de los riesgos del cadmio y el óxido de cadmio en la UE, como se cita en el documento SWD(2016) 64 final, p. 11.

⁽¹⁶⁾ DO C 30 de 4.2.1988, p. 1.

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

⁽¹⁸⁾ Véase el estudio *Revisiting and updating the effect of phosphate fertilizers to cadmium accumulation in European agricultural soils* [«Revisita y actualización del efecto de los abonos fosfatados en la acumulación de cadmio en los suelos agrícolas europeos», documento en inglés], de Erik Smolders y Laetitia Six, encargado por Fertilizers Europe en 2013 y publicado en: http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_168_rd_en.pdf

2.2.2.2. Ausencia de discriminación arbitraria, de restricciones encubiertas del comercio entre Estados miembros o de obstáculos para el funcionamiento del mercado interior

a) Ausencia de discriminación arbitraria

- (88) El artículo 114, apartado 6, del TFUE obliga a la Comisión a verificar que el mantenimiento de las medidas notificadas no sea un medio de discriminación arbitraria. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal ⁽¹⁹⁾, para que no exista discriminación, no debe darse un trato diferente a situaciones comparables ni un trato similar a situaciones diferentes, a menos que este trato esté objetivamente justificado. La ausencia de discriminación significa que las restricciones nacionales al comercio no pueden utilizarse de manera que den lugar a discriminaciones con respecto a mercancías originarias de otros Estados miembros.
- (89) La República Eslovaca ha indicado que actualmente no se producen abonos fosfatados en el país. Además, la Comisión señala que, en caso de que en un futuro comenzara una producción tal en Eslovaquia, las disposiciones nacionales notificadas se aplicarían en cualquier caso tanto a los productos nacionales como a los fabricados en otros Estados miembros. A falta de datos que demuestren lo contrario, cabe concluir que las disposiciones nacionales notificadas no son un medio de discriminación arbitraria.

b) Ausencia de una restricción encubierta del comercio

- (90) Las medidas nacionales, que establecen condiciones más estrictas para la introducción de productos en el mercado que un Reglamento de la Unión, constituirían normalmente un obstáculo para el comercio. Esto se debe a que cabe esperar que algunos de los productos introducidos legalmente en el mercado en el resto de la Unión no se comercialicen en el Estado miembro en cuestión como consecuencia de la disposición nacional. Las condiciones previas establecidas en el artículo 114, apartado 6, del TFUE tienen como finalidad impedir que por razones inadecuadas se apliquen restricciones basadas en los criterios de los apartados 4 y 5 de dicho artículo, y que en realidad constituyan medidas económicas encaminadas a impedir la importación de productos de otros Estados miembros, es decir, una forma de proteger indirectamente la producción nacional ⁽²⁰⁾.
- (91) Dado que las disposiciones nacionales notificadas también imponen un valor límite más estricto de contenido de cadmio en abonos fosfatados a los agentes económicos establecidos en otros Estados miembros en un ámbito que, por lo demás, está armonizado, pueden constituir una restricción encubierta del comercio o un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.
- (92) A falta de pruebas que indiquen que las disposiciones nacionales constituyen en efecto una medida destinada a proteger la producción nacional, cabe concluir que no son una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros. Por consiguiente, corresponde a la Comisión examinar si las disposiciones nacionales notificadas constituyen un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.

c) Ausencia de obstáculos para el funcionamiento del mercado interior

- (93) El artículo 114, apartado 6, del TFUE obliga a la Comisión a comprobar si el mantenimiento de las medidas notificadas constituye o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior. Esa condición no puede interpretarse de forma que impida la aprobación de medidas nacionales que puedan afectar al funcionamiento del mercado interior. De hecho, cualquier medida nacional que se aparte de una medida de armonización destinada a establecer el mercado interior y permitir su funcionamiento constituye, en esencia, una medida que puede afectar al mercado interior. Por consiguiente, para preservar la utilidad del procedimiento establecido en el artículo 114 del TFUE, el concepto de obstáculo para el funcionamiento del mercado interior debe entenderse, en el contexto de su apartado 6, como un efecto desproporcionado en relación con el objetivo perseguido ⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Por ejemplo, sentencia en el asunto *Essent Belgium*, C-492/14, apartado 80; Decisión (UE) 2018/702 de la Comisión, de 8 de mayo de 2018, relativa a las disposiciones nacionales notificadas por Dinamarca sobre la adición de nitritos a determinados productos cárnicos, considerando 52 (DO L 118 de 14.5.2018, p. 7); Decisión 2006/348/CE de la Comisión, de 3 de enero de 2006, sobre las disposiciones nacionales notificadas por la República de Finlandia con arreglo al artículo 95, apartado 4, del Tratado CE, en relación con el contenido máximo admisible de cadmio en los abonos, considerando 38 (DO L 129 de 17.5.2006, p. 25); Decisión 2006/347/CE de la Comisión, de 3 de enero de 2006, sobre las disposiciones nacionales notificadas por el Reino de Suecia con arreglo al artículo 95, apartado 4, del Tratado CE, en relación con el contenido máximo admisible de cadmio en los abonos, considerando 39 (DO L 129 de 17.5.2006, p. 19); y Decisión 2006/349/CE de la Comisión, de 3 de enero de 2006, sobre las disposiciones nacionales notificadas por la República de Austria con arreglo al artículo 95, apartado 4, del Tratado CE, en relación con el contenido máximo admisible de cadmio en los abonos, considerando 39 (DO L 129 de 17.5.2006, p. 31).

⁽²⁰⁾ Decisión (UE) 2018/702, considerando 54, Decisión 2006/348/CE, considerando 40, Decisión 2006/347/CE, considerando 41, Decisión 2006/349/CE, considerando 41.

⁽²¹⁾ Decisión (UE) 2018/702, considerando 55, Decisión 2006/348/CE, considerando 42, Decisión 2006/347/CE, considerando 43, Decisión 2006/349/CE, considerando 43.

- (94) Al valorar si las disposiciones nacionales notificadas son realmente adecuadas y necesarias para lograr su objetivo deben tenerse en cuenta diversos factores. La Comisión tiene que evaluar si el nivel de protección derivado del valor límite de cadmio establecido en las disposiciones nacionales notificadas es superior al de la medida de armonización y si es eficaz para proteger la salud y la vida de las personas, por un lado, y el medio ambiente, por otro.
- (95) Las disposiciones nacionales notificadas tratan de proteger la salud humana y el medio ambiente evitando la acumulación de cadmio en el suelo. En su notificación a la Comisión, la República Eslovaca justifica la necesidad de la excepción haciendo referencia a las circunstancias específicas relacionadas con la elevada acidez y la baja cantidad de materia orgánica de los suelos agrícolas eslovacos y con los consiguientes efectos negativos para los niveles de cadmio del suelo y la salud de la población del país. Aproximadamente el 70 % de los suelos agrícolas eslovacos son ácidos o extremadamente ácidos y muchos de ellos son cada vez más pobres en materia orgánica, lo que convierte a Eslovaquia en un Estado miembro especialmente vulnerable a la acumulación de cadmio en los suelos.
- (96) Por otro lado, se ha detectado que una concentración de cadmio en los abonos igual o inferior al valor límite máximo de 20 mg/kg de P₂O₅, conseguiría evitar una acumulación a largo plazo de cadmio en el suelo en un período de cien años.
- (97) Teniendo también en cuenta los aspectos relativos a la situación específica de la República Eslovaca, las disposiciones nacionales notificadas pueden considerarse necesarias para alcanzar los objetivos que persiguen.
- (98) Además, la República Eslovaca alega que la mayoría de los abonos del mercado ya presentan un contenido de cadmio inferior al límite de 20 mg/kg de P₂O₅, aunque esto no es obligatorio actualmente en el caso de los abonos CE. Por lo tanto, fijar un valor límite de 20 mg/kg de P₂O₅ no perturbará significativamente el mercado.
- (99) La aplicación de otras medidas, como restricciones de uso, sería muy difícil de controlar en la práctica y no alcanzaría el objetivo perseguido. La Comisión considera que el mantenimiento de las disposiciones nacionales notificadas no es desproporcionado ni constituye un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior en el sentido del artículo 114, apartado 6, del TFUE.
- (100) A la luz de ese análisis, la Comisión considera que se cumple la condición relativa a la ausencia de obstáculos para el funcionamiento del mercado interior.

2.2.2.3. Limitación en el tiempo

- (101) Para garantizar que la medida nacional y el posible obstáculo para el funcionamiento del mercado interior se limiten a lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la República Eslovaca, la excepción nacional debe estar limitada en el tiempo. La excepción dejaría de ser necesaria si, en el futuro, el valor límite armonizado se fijara en un nivel igual o inferior al valor límite eslovaco.
- (102) El valor límite armonizado solo podría fijarse a un nivel igual o inferior al del valor límite eslovaco mediante una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo basada en una propuesta de la Comisión, por ejemplo en el contexto de la revisión a que se refiere el artículo 49, letra b), del Reglamento (UE) 2019/1009. Por tanto, el período para el que se concede la excepción no debe limitarse a una fecha concreta en la presente Decisión, sino que se establecerá en una Decisión futura de ese tipo elaborada por el legislador.
- (103) Esto está en consonancia con el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) 2019/1009, que determina que las excepciones al Reglamento (CE) n.º 2003/2003 establecidas de conformidad con el artículo 114, apartado 4, del TFUE y relativas al contenido de cadmio podrán seguir aplicándose hasta que se aplique a escala de la Unión un valor límite armonizado para el contenido de cadmio en los abonos fosfatados que sea igual o inferior al nacional.
- (104) Por lo tanto, deben aprobarse las disposiciones nacionales notificadas hasta que se aplique a escala de la Unión un valor límite armonizado revisado igual o inferior al valor límite eslovaco.

3. CONCLUSIONES

- (105) A la vista de lo anterior, cabe concluir que es admisible la notificación realizada por la República Eslovaca el 9 de agosto de 2019 en relación con el mantenimiento de las disposiciones nacionales por las que se establece una excepción a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2019/1009.

- (106) Además, la Comisión constata que las disposiciones nacionales notificadas:
- responden a la necesidad de proteger el medio ambiente y la salud humana,
 - son proporcionadas en relación con el fin que se pretende alcanzar,
 - no son un medio de discriminación arbitraria,
 - no constituyen una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros.

(107) Por consiguiente, la Comisión considera que pueden aprobarse las disposiciones nacionales notificadas.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se aprueban las disposiciones nacionales notificadas por la República Eslovaca con arreglo al artículo 114, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establecen excepciones al Reglamento (UE) 2019/1009 en lo que respecta al contenido de cadmio en los abonos fosfatados, esto es, la prohibición de introducir en el mercado eslovaco los abonos fosfatados que contengan como mínimo un 5 % de P_2O_5 en masa, a los que hacen referencia la CFP 1(B), punto 3, letra a), inciso ii), y la CFP 1(C)(I), punto 2, letra a), inciso ii), del anexo I del Reglamento (UE) 2019/1009, y que presenten un contenido de cadmio superior a 20 mg/kg de P_2O_5 hasta que se aplique a escala de la Unión un valor límite armonizado revisado igual o inferior al valor límite eslovaco.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la República Eslovaca.

Hecho en Bruselas, el 6 de agosto de 2020.

Por la Comisión
Thierry BRETON
Miembro de la Comisión
