

DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2020/1178 DE LA COMISIÓN

de 27 de julio de 2020

sobre las disposiciones nacionales notificadas por el Reino de Dinamarca 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

[notificada con el número C(2020) 4988]

(El texto en lengua danesa 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 27 de enero de 2020, el Reino de Dinamarca 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 por las que se 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».

⁽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 acto jurídico.
- (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.

⁽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, considerando 41 (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, considerando 40 (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).

- (12) Mediante 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, se 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 % expresado como P₂O₅ en masa.
- (13) El Reglamento fija, por primera vez a nivel de la Unión, valores límite para los contaminantes en los productos fertilizantes UE. El valor límite de cadmio en los abonos fosfatados es de 60 mg/kg de P₂O₅. En otros abonos se aplican otros valores límite que no se expresan en mg/kg de P₂O₅, sino en mg/kg de materia seca del conjunto del producto con todos sus componentes.
- (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 se ajusten a 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 beneficie 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 a los valores límite aplicables en el Estado miembro en cuestión en esa fecha.
- (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, ese Reglamento no afecta a los denominados «abonos nacionales» introducidos en el mercado de los Estados miembros de conformidad con la legislación nacional. Los productores pueden optar por comercializar los abonos como «abonos CE» o como «abonos nacionales».
- (18) El Reglamento (UE) 2019/1009 mantiene sin cambios 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 los contaminantes en los productos fertilizantes nacionales, que quedan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento (UE) 2019/1009. 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 el Reino de Dinamarca («las disposiciones nacionales notificadas») están consagradas en el Decreto n.º 223, de 5 de abril de 1989, sobre el contenido de cadmio de los abonos que contienen fósforo (en lo sucesivo, «el Decreto»), que establece el valor límite actual, aplicable desde 1998.

- (23) El Decreto regula la venta para uso en Dinamarca. Establece un valor límite para el cadmio en abonos artificiales, derivados de fosfato mineral, con un contenido total de fósforo (P) igual o superior al 1 % en peso. Un contenido de fósforo (P) del 1 % en peso equivale al 2,3 % expresado como P_2O_5 en masa. El valor límite para el cadmio (Cd) en esos abonos se sitúa en 110 mg Cd/kg de P, que equivale a 48 mg Cd/kg de P_2O_5 . El Decreto no establece ningún límite para el cadmio en los abonos distintos de los artificiales derivados de fosfato mineral con un contenido total de fósforo del 2,3 % o más expresado como P_2O_5 en masa.
- (24) El Reino de Dinamarca aplica el valor límite establecido en el Decreto tanto a los abonos nacionales como a los abonos armonizados con arreglo al Reglamento (CE) n.º 2003/2003. El Reino de Dinamarca no ha notificado a la Comisión el Decreto, aplicable en el país desde 1989, en relación con el Reglamento (CE) n.º 2003/2003, ni con arreglo al artículo 114 del TFUE ni con arreglo a disposiciones anteriores a las del Tratado ⁽⁴⁾. No obstante, en la notificación actual relacionada con el Reglamento (UE) 2019/1009, el Reino de Dinamarca señaló que notificó el proyecto de Decreto a la Comisión el 19 de enero de 1988 con arreglo a la Directiva 83/189/CEE del Consejo ⁽⁵⁾ y que, con motivo de las objeciones planteadas por otros tres Estados miembros a raíz de esa notificación, aumentó el valor límite nacional previsto antes de la adopción del Decreto.
- (25) En la notificación, el Reino de Dinamarca ha solicitado la aprobación de la Comisión para aplicar las disposiciones nacionales notificadas a los abonos artificiales derivados de fosfato mineral con un contenido total de fósforo del 2,3 % o más expresado como P_2O_5 en masa, lo que constituye una excepción a los límites de cadmio establecidos en el Reglamento (UE) 2019/1009. En otras palabras, el Reino de Dinamarca pretende aplicar el límite nacional de cadmio tanto a los abonos fosfatados como a otros abonos regulados por dicho Reglamento. La notificación no incluye ninguna solicitud de aprobación de excepciones a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 2003/2003.

1.4. Procedimiento

- (26) Mediante carta de 27 de enero de 2020, registrada el 29 de enero de 2020, el Reino de Dinamarca notificó a la Comisión su intención de mantener las disposiciones nacionales sobre el contenido de cadmio en los abonos artificiales derivados de fosfato mineral con un contenido total de fósforo del 2,3 % o más expresado como P_2O_5 en masa, que constituyen una excepción a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2019/1009. De conformidad con el artículo 114, apartado 4, leído en relación con el artículo 36 del TFUE, la justificación del Reino de Dinamarca se basa en razones importantes relacionadas con la protección de la salud humana y el medio ambiente frente a la exposición al cadmio presente en el medio ambiente.
- (27) Mediante carta de 30 de enero de 2020, la Comisión acusó recibo de la notificación e informó al Reino de Dinamarca de que el plazo de seis meses para su evaluación, de conformidad con el artículo 114, apartado 6, del TFUE, acabaría el 30 de julio de 2020.
- (28) En apoyo de su notificación, realizada sobre la base del artículo 114, apartado 4, del TFUE, el Reino de Dinamarca presentó información adicional a la Comisión el 31 de marzo de 2020. Dicha información aclara en cierta medida el ámbito material de aplicación de las disposiciones nacionales que el Reino de Dinamarca pretende mantener y proporciona datos detallados sobre el mercado de los abonos en Dinamarca.
- (29) Mediante esa información adicional, el Reino de Dinamarca aclaró, entre otras cosas, que la principal preocupación que las disposiciones nacionales notificadas tratan de abordar y, por tanto, el objetivo principal de la evaluación científica incluida en la notificación danesa son los abonos minerales inorgánicos con un alto contenido de fósforo, pues la mayor carga de cadmio se asocia a ellos, y que también existe preocupación por los abonos organo-minerales con un alto contenido de fósforo mineral inorgánico. El Reino de Dinamarca también indicó que estaría dispuesto a estudiar opciones de información o a modificar la legislación en relación con las categorías funcionales de productos y los valores límite del Reglamento (UE) 2019/1009.
- (30) Por otro lado, la Comisión publicó un anuncio relativo a la notificación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽⁶⁾, con objeto de informar a las partes interesadas de las disposiciones nacionales del Reino de Dinamarca y de los motivos aducidos en apoyo de la notificación. No se recibieron observaciones tras la publicación del anuncio.

⁽⁴⁾ En particular, el artículo 95 (antiguo 100 A) de la versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO C 325 de 24.12.2002, p. 33).

⁽⁵⁾ Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas (DO L 109 de 26.4.1983, p. 8).

⁽⁶⁾ DO C 124 de 17.4.2020, p. 19.

- (31) Mediante carta de 6 de abril de 2020, la Comisión informó también sobre la notificación a los demás Estados miembros y les brindó la oportunidad de formular comentarios al respecto en un plazo de treinta días. La Comisión recibió observaciones en ese plazo de Bélgica, Eslovaquia, Hungría y Malta. Los tres primeros Estados miembros mencionaron que no tenían ninguna observación que formular en relación con la notificación. Malta señaló que no se opone a que el Reino de Dinamarca mantenga sus valores límite nacionales para el contenido de cadmio en los abonos.

2. EVALUACIÓN

- (32) Como observación preliminar, la Comisión señala que, según se desprende claramente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea («el Tribunal»), el procedimiento establecido en el artículo 114, apartados 4 y 6, del TFUE tiene por objeto garantizar que ningún Estado miembro pueda aplicar una normativa nacional que establezca una excepción a las normas armonizadas sin haber obtenido la confirmación de la Comisión. Un Estado miembro no está autorizado a aplicar las disposiciones nacionales unilateralmente si no las ha notificado ni ha obtenido de la Comisión una Decisión que las confirme (⁷).
- (33) La Comisión también observa que el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) 2019/1009 solo se aplica a las excepciones al artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 2003/2003 concedidas antes del 14 de julio de 2019 sobre la base de las notificaciones efectuadas con arreglo al artículo 114, apartado 4, del TFUE.
- (34) La Comisión considera que la notificación antes mencionada del proyecto, realizada el 19 de enero de 1988 por el Reino de Dinamarca con arreglo a la Directiva 83/189/CEE, no es comparable a un procedimiento con arreglo al artículo 114, apartados 4 a 6, del TFUE, ya que el objetivo de este procedimiento es evitar los obstáculos técnicos al comercio y no tratar que las disposiciones nacionales existentes constituyan una excepción a la medida de armonización de la Unión. En este caso, no hay duda de que el Reino de Dinamarca no notificó el Decreto con arreglo al artículo 114 del TFUE antes del 14 de julio de 2019 ni de que la Comisión no la aprobó.
- (35) Por consiguiente, el Reino de Dinamarca no se beneficia de una excepción a lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 2003/2003. Por ende, tampoco puede beneficiarse de lo dispuesto en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) 2019/1009.

2.1. Admisibilidad

- (36) 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.
- (37) 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 de la Unión recién introducida y si son más estrictas que esta última.
- (38) El Decreto es aplicable en Dinamarca desde 1989. Por lo tanto, ya existía, en esencia, en el momento de la adopción del Reglamento (UE) 2019/1009.

2.1.1. Sobre la preexistencia de las disposiciones nacionales notificadas

- (39) Hay dos factores que deben examinarse para determinar si las disposiciones nacionales notificadas, introducidas en 1989 y aplicables en su forma actual desde 1998, son preexistentes a efectos del artículo 114, apartado 4, del TFUE.
- (40) En primer lugar, el Reglamento (UE) 2019/1009 sustituirá al Reglamento (CE) n.º 2003/2003, que a su vez sustituyó a la Directiva que era aplicable con carácter general a los abonos cuando se introdujeron las disposiciones nacionales notificadas, esto es, la Directiva 76/116/CEE del Consejo (⁸).
- (41) Esto plantea la cuestión de si puede 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 la Directiva 76/116/CEE y el Reglamento (CE) n.º 2003/2003.

(⁷) Sentencia en el asunto República Francesa/Comisión de las Comunidades Europeas, C-41/93, apartados 23 a 30.

(⁸) Directiva 76/116/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los abonos (DO L 24 de 30.1.1976, p. 21).

(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 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 reforzada por la diferencia en cuanto al régimen regulador y al ámbito de aplicación material entre el Reglamento (UE) 2019/1009, por un lado, y la Directiva 76/116/CEE y el Reglamento (CE) n.º 2003/2003, por otro, así como por el hecho de que el Reglamento (UE) 2019/1009 impone por primera vez un valor límite armonizado para el cadmio.

(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 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 (*).

(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 a dicho Reglamento, de conformidad con el requisito establecido en el artículo 114, apartado 4, del TFUE.

(47) En segundo lugar, las disposiciones nacionales notificadas no se han notificado nunca a la Comisión, ni con arreglo al artículo 114 del TFUE ni con arreglo a disposiciones anteriores, como excepción a lo dispuesto en la Directiva 76/116/CEE ni a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 2003/2003.

(48) Esto plantea la cuestión de si, no obstante, pueden considerarse preexistentes al Reglamento (UE) 2019/1009 a efectos del artículo 114, apartado 4, del TFUE o si son más bien nuevas disposiciones nacionales que deben notificarse con arreglo al artículo 114, apartado 5, del TFUE. Para resolver esta cuestión es importante examinar la finalidad de la distinción entre los apartados 4 y 5 del artículo 114 del TFUE.

(49) Esta distinción se ha abordado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. 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

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

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 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»⁽¹⁰⁾.

- (50) 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 y, por tanto, no la tuvo en cuenta en el momento de la elaboración de la medida de armonización.
- (51) Tal como se ha mencionado, las disposiciones nacionales notificadas han estado vigentes en su estado actual desde 1998. Así pues, estaban en vigor en el momento en que se elaboró el Reglamento (UE) 2019/1009 y, por tanto, existían antes que este.
- (52) 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 mercado CE⁽¹¹⁾ se desprende que, cuando elaboró el Reglamento (UE) 2019/1009, el legislador de la Unión ya conocía las disposiciones nacionales notificadas.
- (53) Así pues, puede concluirse que las disposiciones nacionales notificadas son una medida preexistente que constituye una excepción a la norma de armonización recién introducida.

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

- (54) En lo que respecta a la cuestión de si las disposiciones nacionales notificadas son más estrictas que la norma de armonización recién introducida, la Comisión señala que, si bien el Reino de Dinamarca tiene intención de aplicar el límite nacional de cadmio tanto a los abonos fosfatados contemplados 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 como a otros abonos regulados por dicho Reglamento, la principal preocupación que las disposiciones nacionales notificadas tratan de abordar está relacionada con la categoría anterior de abonos, esto es, los abonos inorgánicos y organominerales con un alto contenido de fósforo.
- (55) La Comisión también observa que los abonos fosfatados son los únicos para los que el valor límite danés para el cadmio y el valor límite establecido en el Reglamento (UE) 2019/1009 se expresan mediante el mismo denominador, esto es, en kg de P₂O₅, y no en kg de materia seca del conjunto del producto con todos sus componentes.
- (56) En otras palabras, los abonos fosfatados son los únicos respecto de los que, sin conocer la composición exacta de cada producto, se puede comparar el nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente que presenta el límite danés para el cadmio con el que presenta el valor límite armonizado. Además, los abonos fosfatados son, con diferencia, los productos más pertinentes de los regulados por las disposiciones nacionales notificadas. Por consiguiente, con el fin de evaluar si las disposiciones nacionales notificadas son más estrictas y protectoras que la norma de armonización recién introducida, la Comisión puede comparar ambos conjuntos de disposiciones únicamente en relación con los abonos fosfatados.
- (57) El límite 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 es de 60 mg/kg de P₂O₅. Por otra parte, el límite de cadmio establecido en las disposiciones nacionales notificadas es de 48 mg/kg de P₂O₅.
- (58) Por tanto, las disposiciones nacionales notificadas son más estrictas y protectoras que las disposiciones del Reglamento (UE) 2019/1009, al menos en lo que se refiere a los abonos fosfatados contemplados en dicho Reglamento.
- (59) A la vista de lo anterior, la Comisión considera que la notificación presentada por el Reino de Dinamarca es admisible con arreglo al artículo 114, apartado 4, del TFUE, al menos en lo que se refiere a los abonos fosfatados contemplados en el Reglamento (UE) 2019/1009.

⁽¹⁰⁾ 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.

⁽¹¹⁾ 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.

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.
- (62) Habida cuenta del calendario fijado en el artículo 114, apartado 6, del TFUE, la Comisión, al examinar si las disposiciones 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 notificante 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 del Reino de Dinamarca

- (64) El valor límite de Dinamarca para el cadmio en los abonos artificiales derivados de fosfato mineral con un contenido total de fósforo del 2,3 % o más expresado como P_2O_5 en masa persigue la protección de la salud humana y del medio ambiente frente a la exposición al cadmio en el medio ambiente.
- (65) En la notificación remitida a la Comisión, el Reino de Dinamarca afirma que aplica las disposiciones nacionales notificadas desde 1989. El valor límite actualmente en vigor es aplicable desde 1998. Las disposiciones nacionales notificadas se introdujeron con el objetivo de reducir la contaminación de las tierras agrícolas, que fue detectada en el informe nacional elaborado en 1980 por el Instituto Nacional de Alimentación de la Universidad Técnica de Dinamarca («DTU Fødevareinstituttet») titulado *Cadmium contamination – a report on the use, occurrence and adverse effects of cadmium in Denmark* [«Contaminación por cadmio: un informe sobre la utilización, la presencia y los efectos adversos del cadmio en Dinamarca», documento en inglés]. Debido a la conclusión de que el cadmio se iba acumulando en el suelo agrícola danés, el informe recomendaba reducir su contenido en los abonos, pues esto podría derivar en una disminución significativa de la contaminación de las tierras agrícolas.
- (66) Dado que, en Dinamarca, la exposición al cadmio y su introducción en suelos agrícolas son generalmente inferiores a la media de la Unión, el Reino de Dinamarca considera que las medidas adoptadas para lograr el objetivo perseguido por las disposiciones nacionales notificadas han sido fructíferas. Por consiguiente, para garantizar la protección futura de la salud humana y del medio ambiente, el Reino de Dinamarca afirma la necesidad de mantener en su territorio un nivel de exposición menor que el establecido en el Reglamento (UE) 2019/1009. Además, en su notificación a la Comisión, el Reino de Dinamarca ha analizado los posibles efectos a nivel 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 Reino de Dinamarca afirma que aplicar los valores límite del Reglamento (UE) 2019/1009 conduciría a un menor nivel de protección en Dinamarca.
- (67) En ese sentido, el Reino de Dinamarca basa su evaluación en la previsión de que la aplicación del valor límite de 60 mg/kg de P_2O_5 establecido en el Reglamento (UE) 2019/1009 daría lugar a una mayor introducción de cadmio en las tierras agrícolas danesas a través de los abonos, debido a la probabilidad de que se comercialicen en Dinamarca abonos con un contenido de cadmio más elevado.
- (68) En particular, el Reino de Dinamarca alude razones relativas a los riesgos para la salud humana asociados a la exposición al cadmio a través de los alimentos. El Reino de Dinamarca hace referencia a la necesidad de reducir el contenido de cadmio de los alimentos producidos en Dinamarca y, de este modo, proteger algunos de los sectores más vulnerables de la población, en particular a los niños y a los vegetarianos, que consumen, a través de los alimentos, unos niveles de cadmio superiores a los valores límite basados en la protección de la salud.

- (69) En apoyo de esta afirmación, el Reino de Dinamarca hace referencia a varios estudios científicos. En particular, se refiere al estudio de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria ⁽¹²⁾ (EFSA) sobre la ingesta semanal tolerable (IST) y lo compara con otro realizado por la Universidad Técnica de Dinamarca que concluye que debe reducirse la exposición alimentaria al cadmio. Además, el estudio realizado por la Universidad Técnica de Dinamarca revela que los niños son un grupo muy expuesto y que la exposición media de los niños de corta edad supera la IST. Se considera que los vegetarianos son otro de los grupos con una ingesta de cadmio considerablemente superior a la media de la población. La mayor exposición alimentaria al cadmio tiene lugar al consumir cereales y hortalizas. Dadas las cantidades consumidas por esos grupos, la exposición es elevada.
- (70) Además, el Reino de Dinamarca es muy autosuficiente en cuanto a la producción de alimentos, entre otros, de cereales, patatas y zanahorias. La exposición de la población danesa al cadmio está estrechamente vinculada a la cantidad de este elemento químico incorporada a las tierras agrícolas danesas.
- (71) Cabe señalar que las condiciones del suelo en Dinamarca varían entre los suelos arenosos del oeste del país y los suelos arcillosos del este. Como consecuencia de las condiciones del suelo, la acumulación de cadmio en los suelos difiere: los suelos arcillosos de Selandia, Fyn y la parte más oriental de Jutlandia presentan niveles mayores, mientras que Jutlandia occidental tiene suelos más arenosos y, por lo general, menores niveles de cadmio. Además, la información demográfica presentada por el Reino de Dinamarca muestra que, debido a las diferencias en materia de eficiencia agrícola motivadas por la naturaleza de los suelos, el cultivo de vegetales se concentra en zonas donde los suelos arcillosos contienen mayores niveles de cadmio.
- (72) Otro factor que varía entre el este y el oeste de Dinamarca es la cantidad de ganado y, por ende, la disponibilidad del estiércol como alternativa a los abonos artificiales. La ganadería se concentra generalmente en Jutlandia, mientras que el cultivo de vegetales independiente de la ganadería se localiza en Selandia. Por consiguiente, las diferencias geográficas en cuanto a las condiciones del suelo y a la producción ganadera en Dinamarca conllevan que el uso de abonos artificiales sea relativamente mayor en el este de Dinamarca, donde existen más explotaciones dedicadas a la agricultura pero no a la ganadería y donde los suelos arcillosos contienen niveles de cadmio superiores. El Reino de Dinamarca señala que, en 2014, cabía esperar que el 91 % de los abonos artificiales en Europa se situara por debajo del límite de 60 mg Cd/kg de P₂O₅ y el 68 %, por debajo del límite de 40 mg Cd/kg de P₂O₅. Por lo tanto, una gran parte de los abonos del mercado europeo ya cumple el límite danés. Durante las dos últimas décadas, el nivel medio de cadmio en los abonos artificiales se ha situado entre 10 y 20 mg Cd/kg de P₂O₅ en el mercado danés y entre 32 y 36 mg Cd/kg de P₂O₅ en el mercado europeo.
- (73) Además, la cuota del mercado europeo de abonos artificiales correspondiente a Dinamarca se sitúa entre el 2 y el 3 %. El Reino de Dinamarca sostiene que no ha tenido ningún problema para proveerse de abonos que se ajusten al valor límite de cadmio vigente en la actualidad, esto es, el mismo de 1998, cuando entró en vigor.
- (74) Las disposiciones nacionales notificadas son también de aplicación general: son aplicables tanto a Dinamarca como a otras empresas que venden abonos para su uso en ese país. Además, debe señalarse que Dinamarca no tiene depósitos naturales de roca fosfatada, por lo que no existe ninguna extracción de esa materia en el país.
- (75) Por otro lado, el Reino de Dinamarca ha facilitado estadísticas que demuestran un aumento gradual de la importación de abonos desde otros Estados miembros en el período 1988-2018. El Reino de Dinamarca alega que, según estos datos económicos, el límite de cadmio fijado en las disposiciones nacionales notificadas no ha impedido el aumento de las importaciones procedentes de los demás Estados miembros. Al contrario, los datos muestran claros progresos en el comercio entre los distintos Estados miembros. Las disposiciones nacionales notificadas tampoco son un obstáculo para la exportación de abonos artificiales a otros Estados miembros.

⁽¹²⁾ *Cadmium in food—Scientific Opinion of the Panel on Contaminants in the Food Chain* [«Cadmio en los alimentos. Dictamen científico de la Comisión Técnica de Contaminantes de la Cadena Alimentaria», documento en inglés], solicitado por la Comisión Europea. *EFSA Journal* 2009, 980, p. 1.

2.2.2. Evaluación de la posición del Reino de Dinamarca

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

- (76) 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 y, de ese modo, impedir una mayor acumulación de este elemento químico en el suelo. Para lograr ese objetivo, los valores límite para el cadmio en los abonos regulados por las disposiciones nacionales notificadas deben seguir siendo menores.
- (77) 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 uso en vegetales ni en animales. En particular, el óxido de cadmio fue clasificado como sustancia carcinógena de categoría 2 con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹³⁾.
- (78) 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, el cadmio se mantiene y se acumula en él de manera persistente a lo largo de toda la vida ⁽¹⁴⁾.
- (79) El público en general está expuesto al cadmio a través de múltiples fuentes, por ejemplo el tabaco o la ingesta de alimentos. Para la población no fumadora, los alimentos representan la fuente más importante 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 ⁽¹⁵⁾.
- (80) 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.
- (81) 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 ⁽¹⁶⁾.
- (82) Por otro lado, además de las repercusiones para la salud humana, el objetivo del Reino de Dinamarca es lograr un mayor nivel de protección del medio ambiente. El Reino de Dinamarca mantiene que 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) y 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.
- (83) Las diferencias en cuanto a las condiciones del suelo y a la producción ganadera en Dinamarca conllevan que el uso de abonos artificiales sea relativamente mayor en el este de Dinamarca, donde existen más explotaciones dedicadas a la agricultura pero no a la ganadería y donde los suelos arcillosos contienen niveles de cadmio superiores.
- (84) En su Resolución de 25 de enero de 1988 ⁽¹⁷⁾, 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 fosfatados, 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».

⁽¹³⁾ 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).

⁽¹⁴⁾ Véase el informe científico de 2012 elaborado por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria *Cadmium dietary exposure in the European population* [«Exposición alimentaria al cadmio por parte de la población europea», documento en inglés]: https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/scientific_output/files/main_documents/2551.pdf, *EFSA Journal* 2012;10(1).

⁽¹⁵⁾ *EFSA Journal* 2012;10(1).

⁽¹⁶⁾ 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.

⁽¹⁷⁾ DO C 30 de 4.2.1988, p. 1.

- (85) 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 P_2O_5 daría lugar a una acumulación de cadmio en la mayoría de los suelos de la Unión. Por el contrario, no se esperaba que un límite igual o inferior a 20 mg/kg de P_2O_5 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.
- (86) 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.
- (87) En su propuesta de Reglamento (UE) 2019/1009 ⁽¹⁸⁾, basada en los datos científicos disponibles en el momento en que se evaluaron los impactos, la Comisión ha llegado a la conclusión de que el cadmio metálico y el óxido de cadmio en general pueden plantear riesgos graves para la salud y el medio ambiente. La Comisión propuso fijar un valor límite de 60 mg/kg de P_2O_5 en los abonos fosfatados y reducirlo gradualmente hasta alcanzar los 20 mg/kg de P_2O_5 doce años después de que el nuevo Reglamento comenzara a ser aplicable.
- (88) 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 ⁽¹⁹⁾.
- (89) El Reglamento (UE) 2019/1009 establece un valor límite de 60 mg/kg de P_2O_5 , 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.
- (90) El Reglamento (UE) 2019/1009 reconoce la necesidad de establecer valores límite armonizados más ambiciosos 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.
- (91) 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 humana y el medio ambiente.

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

- (92) El artículo 114, apartado 6, del TFUE obliga a la Comisión a verificar que el mantenimiento de las disposiciones nacionales notificadas no sea un medio de discriminación arbitraria. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, para que no exista discriminación, no debe darse un trato diferente a situaciones similares ni un trato similar a situaciones diferentes, a menos que este trato esté objetivamente justificado.
- (93) Las disposiciones nacionales notificadas se aplican tanto a los productos nacionales como a los productos importados de otros Estados miembros. A falta de datos que demuestren lo contrario, cabe concluir que las disposiciones nacionales no son un medio de discriminación arbitraria.

b) Ausencia de una restricción encubierta del comercio de abonos fosfatados

- (94) Para evaluar la condición relativa a la ausencia de una restricción encubierta del comercio, la Comisión evaluará en primer lugar las disposiciones nacionales notificadas en la medida en que se apliquen a los abonos para los que la Comisión haya considerado admisible la notificación, es decir, para los abonos fosfatados contemplados en el Reglamento (UE) 2019/1009.

⁽¹⁸⁾ COM(2016) 157 final-2016/084 (COD).

⁽¹⁹⁾ 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 el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_168_rd_en.pdf

- (95) Las disposiciones nacionales que establecen condiciones más estrictas para la introducción de productos en el mercado que las establecidas en el Derecho 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 las disposiciones nacionales. 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⁾.
- (96) Dado que las disposiciones nacionales notificadas también imponen valores límite más estrictos 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. No obstante, se reconoce que el artículo 114, apartado 6, del TFUE debe interpretarse en el sentido de que solo debe denegarse la aprobación de medidas nacionales que constituyan un obstáculo desproporcionado para el mercado interior ⁽²¹⁾.
- (97) 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 al 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 en el caso de los abonos fosfatados
- (98) Para evaluar la condición relativa a la ausencia de obstáculos para el funcionamiento del mercado interior, la Comisión evaluará en primer lugar las disposiciones nacionales notificadas en la medida en que se apliquen a los abonos para los que la Comisión haya considerado admisible la notificación, es decir, a los abonos fosfatados contemplados en el Reglamento (UE) 2019/1009.
- (99) El artículo 114, apartado 6, del TFUE obliga a la Comisión a comprobar si el mantenimiento de las disposiciones nacionales notificadas constituye 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 ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Decisión 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, notificada con el número C/2018/2721, considerando 54 (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 40 (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 41 (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 41 (DO L 129 de 17.5.2006, p. 31).

⁽²¹⁾ Decisión 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, notificada con el número C/2018/2721, considerando 55 (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 42 (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 43 (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 43 (DO L 129 de 17.5.2006, p. 31).

⁽²²⁾ Decisión 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, notificada con el número C/2018/2721, considerando 55 (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 42 (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 43 (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 43 (DO L 129 de 17.5.2006, p. 31).

- (100) Al valorar si las disposiciones nacionales notificadas son realmente adecuadas y necesarias para lograr el objetivo que persiguen deben tenerse en cuenta diversos factores. La Comisión debe evaluar si el nivel de protección derivado del valor límite para el cadmio establecido en las disposiciones nacionales notificadas alcanza su objetivo, que es proteger la salud humana, por un lado, y el medio ambiente, por otro.
- (101) La Comisión observa, en primer lugar, que el valor límite para el cadmio establecido en las disposiciones nacionales notificadas es inferior al valor límite para el cadmio en los abonos fosfatados establecido en el Reglamento (UE) 2019/1009. Por consiguiente, las medidas nacionales notificadas ofrecen un mejor nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente que la medida de armonización.
- (102) Por lo que se refiere a la proporcionalidad de las disposiciones nacionales notificadas relativas a los abonos fosfatados, la Comisión formula las siguientes observaciones:
- (103) En primer lugar, el Reino de Dinamarca no ha experimentado ningún problema para proveerse de abonos que se ajusten al valor límite de cadmio vigente en la actualidad, lo que significa que dicho límite no plantea obstáculos importantes a la libre circulación en el mercado interior.
- (104) En segundo lugar, el Reino de Dinamarca hace referencia a la necesidad de reducir el contenido de cadmio de los alimentos producidos en Dinamarca y, de este modo, proteger a algunos sectores de la población, en particular a los niños y a los vegetarianos, que consumen, a través de los alimentos, unos niveles de cadmio superiores a los valores límite basados en la protección de la salud. El estudio de la EFSA ⁽²³⁾ al que alude el Reino de Dinamarca revela que los niños son un grupo muy expuesto y que la exposición media de los niños de corta edad supera la IST. Se ha determinado que los vegetarianos son otro de los grupos con una ingesta de cadmio considerablemente superior a la media de la población ⁽²⁴⁾.
- (105) Además, el hecho de que en Dinamarca la exposición al cadmio y su introducción en suelos agrícolas sean generalmente inferiores a la media de la Unión apunta a que las medidas adoptadas para proteger el suelo y a la población daneses han sido fructíferas.
- (106) En lo que a los abonos fosfatados se refiere, dados los beneficios sanitarios y medioambientales invocados por el Reino de Dinamarca en relación con la reducción de la exposición al cadmio en el suelo, y teniendo en cuenta el hecho de que, sobre la base de la información disponible actualmente, las repercusiones sobre el comercio parecen haber sido nulas, la Comisión considera que las disposiciones nacionales notificadas pueden mantenerse por razones de protección de la salud y el medio ambiente, habida cuenta de que no son desproporcionadas y, por tanto, no constituyen un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior en el sentido del artículo 114, apartado 6, del TFUE.
- d) Ausencia de una restricción encubierta al comercio y de obstáculos para el funcionamiento del mercado interior de abonos distintos de los abonos fosfatados
- (107) Además de los abonos fosfatados contemplados en el Reglamento (UE) 2019/1009, las disposiciones nacionales notificadas también regulan otros abonos artificiales derivados de fosfato mineral con un contenido total de fósforo de entre 2,3 y 5 % o más expresado como P₂O₅ en masa.
- (108) Con el fin de evaluar si las disposiciones nacionales notificadas constituyen una restricción encubierta del comercio u obstáculos para el funcionamiento del mercado interior de los abonos en el sentido del artículo 114, apartado 6, y, por tanto, si tienen un efecto desproporcionado en relación con el objetivo perseguido, la Comisión señala que el Reino de Dinamarca ha confirmado que la principal preocupación son los abonos fosfatados contemplados en el Reglamento (UE) 2019/1009 y que el objetivo principal de la evaluación científica incluida en la notificación danesa es una determinada categoría de abonos fosfatados, a saber, los abonos minerales inorgánicos con un alto contenido de fósforo.

⁽²³⁾ *Cadmium in food-Scientific Opinion of the Panel on Contaminants in the Food Chain* [«Cadmio en los alimentos. Dictamen científico de la Comisión Técnica de Contaminantes de la Cadena Alimentaria», documento en inglés], solicitado por la Comisión Europea. *EFSA Journal* 2009, 980, p. 1.

⁽²⁴⁾ *Cadmium in food-Scientific Opinion of the Panel on Contaminants in the Food Chain* [«Cadmio en los alimentos. Dictamen científico de la Comisión Técnica de Contaminantes de la Cadena Alimentaria», documento en inglés], solicitado por la Comisión Europea. *EFSA Journal* 2009, 980, p. 1.

- (109) En cuanto al objetivo perseguido de proteger la salud y el medio ambiente, la Comisión señala, tal como se indica en los considerandos 55 y 56, que los abonos fosfatados son los únicos respecto de los que, sin conocer la composición exacta de cada producto, se puede comparar la naturaleza protectora del límite de cadmio danés con la del límite armonizado de cadmio, ya que el valor límite danés y el valor límite establecido en el Reglamento (UE) 2019/1009 se expresan mediante el mismo denominador. En otras palabras, en el caso de los abonos distintos de los fosfatados, no es posible determinar si las disposiciones nacionales notificadas son más estrictas que la norma de armonización recién introducida. Por consiguiente, no se puede determinar si las disposiciones nacionales notificadas ofrecen un mejor nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente que la medida de armonización.
- (110) Por lo que se refiere a las repercusiones de las disposiciones nacionales notificadas en el funcionamiento del mercado interior, la Comisión señala que la aplicación de esas disposiciones a los abonos con el marcado CE distintos de los abonos fosfatados contemplados en el Reglamento (UE) 2019/1009 crearía graves dificultades administrativas para los agentes económicos que deseen introducir abonos en el mercado de Dinamarca. Para garantizar que cumplen las disposiciones nacionales notificadas, los fabricantes tendrían que clasificar sus abonos no solo con arreglo al Reglamento (UE) 2019/1009, sino también con arreglo a las disposiciones nacionales notificadas. Por otro lado, en caso de que un abono con marcado CE fuera un abono artificial derivado de fosfato mineral con un contenido total de fósforo del 2,3 % o más expresado como P_2O_5 en masa en el sentido de las disposiciones nacionales notificadas pero *no* fuera un abono fosfatado en el sentido del Reglamento (UE) 2019/1009, los fabricantes necesitarían hacer dos cálculos del contenido de cadmio, uno en kg de P_2O_5 , que es el denominador a efectos del cumplimiento de las disposiciones nacionales notificadas, y otro en kg de materia seca, que es el denominador a efectos del cumplimiento del Reglamento (UE) 2019/1009.
- (111) Teniendo en cuenta el importante obstáculo administrativo que provocaría la aplicación de las disposiciones nacionales notificadas a abonos distintos de los fosfatados, y dado que es imposible determinar si estas proporcionan un nivel de protección más elevado que el Reglamento (UE) 2019/1009 y que la contaminación por cadmio que causan no es motivo de especial preocupación para el Reino de Dinamarca, la Comisión considera que, si las disposiciones nacionales notificadas se aplican a tales abonos, tendrían un efecto desproporcionado en el funcionamiento del mercado interior en relación con el objetivo perseguido.
- (112) En conclusión, la Comisión considera que el mantenimiento de las disposiciones nacionales notificadas constituye un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior en el sentido del artículo 114, apartado 6, del TFUE en la medida en que se apliquen a abonos distintos de los fosfatados. Por consiguiente, y sin que sea necesario decidir si la notificación es admisible en esa parte, las disposiciones nacionales notificadas deben rechazarse en la medida en que se apliquen a abonos distintos de los abonos fosfatados contemplados en el Reglamento (UE) 2019/1009.

2.2.2.3. Limitación en el tiempo

- (113) Para garantizar que las disposiciones nacionales notificadas y el posible obstáculo para el funcionamiento del mercado interior se limiten a lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por el Reino de Dinamarca, 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 de Dinamarca.
- (114) El valor límite armonizado solo podría fijarse a un nivel igual o inferior al del valor límite danés 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, sino que se establecerá en una Decisión futura de ese tipo elaborada por los colegisladores.
- (115) 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.
- (116) La presente Decisión debe ser aplicable hasta que se aplique a escala de la Unión un valor límite armonizado revisado igual o inferior al valor límite danés.

3. CONCLUSIONES

- (117) A la vista de lo anterior, cabe concluir que la solicitud del Reino de Dinamarca, de 27 de enero de 2020, de mantener la legislación nacional por la que se establece una excepción a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2019/1009 es admisible en la medida en que abarque los abonos fosfatados contemplados en dicho Reglamento.
- (118) Además, la Comisión considera que, en la medida en que se apliquen a los abonos fosfatados contemplados en el Reglamento (UE) 2019/1009, 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.
- (119) Por consiguiente, la Comisión considera que las disposiciones nacionales notificadas pueden aprobarse en la medida en que se apliquen a tales abonos.
- (120) No obstante, la Comisión considera que si las disposiciones nacionales notificadas se aplicaran a abonos distintos de los abonos fosfatados contemplados en el Reglamento (UE) 2019/1009, tendrían un efecto desproporcionado en el funcionamiento del mercado interior en relación con el objetivo perseguido. Por consiguiente, la Comisión considera que la medida debe ser rechazada en cuanto a su aplicación a tales abonos.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se aprueban las disposiciones nacionales notificadas por el Reino de Dinamarca 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, en particular la prohibición de introducir en el mercado danés abonos que presenten un contenido de cadmio superior a 48 mg/kg de P₂O₅, en la medida en que se apliquen a los abonos fosfatados contemplados en la CFP 1(B), punto 3, letra a), inciso ii), y en la CFP 1(C)(I), punto 2, letra a), inciso ii), del anexo I del Reglamento (UE) 2019/1009, hasta que se aplique a escala de la Unión un valor límite armonizado revisado igual o inferior al valor límite danés.

Artículo 2

Se rechazan las disposiciones nacionales notificadas por el Reino de Dinamarca en la medida en que se apliquen a abonos distintos de los abonos fosfatados contemplados en la CFP 1(B), punto 3, letra a), inciso ii), y en la CFP 1(C)(I), punto 2, letra a), inciso ii), del anexo I del Reglamento (UE) 2019/1009.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión es el Reino de Dinamarca.

Hecho en Bruselas, el 27 de julio de 2020.

Por la Comisión
Thierry BRETON
Miembro de la Comisión