II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 24. Mai 2002

zu von der Republik Finnland gemäß Artikel 95 Absatz 4 EG-Vertrag mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2002) 1931)

(Nur der finnische und der schwedische Text sind verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2002/398/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 95 Absatz 6,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHVERHALT

1. *GEMEINSCHAFTSRECHT*

(1) In der Richtlinie 76/116/EWG des Rates vom 18. Dezember 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Düngemittel [1], zuletzt geändert durch die Richtlinie 98/97/EG [2], sind die Anforderungen festgelegt, denen Düngemittel genügen müssen, wenn sie mit der Bezeichnung „EG-Düngemittel“ [3] in Verkehr gebracht werden.

(2) In Anhang I der Richtlinie 76/116/EWG sind die Typenbezeichnungen und die zugehörigen Eigenschaften, beispielsweise die Zusammensetzung, aufgelistet, die jedes Düngemittel, das die EG-Bezeichnung trägt, aufweisen muss. Die in dieser Liste enthaltenen Düngemittel mit EG-Bezeichnung sind nach ihrem Gehalt an Primärnährstoffen, d. h. den Elementen Stickstoff, Phosphor und Kalium, in Kategorien eingeteilt.

(3) Die Richtlinie 76/116/EWG wurde mehrmals geändert und an den technischen Fortschritt angepasst; unter anderem wurden neue Düngemitteltypen in Anhang I aufgenommen.

(4) Die Änderungen der Richtlinie 76/116/EWG wurden durch folgende Richtlinien vorgenommen:

— Mit der Richtlinie 88/183/EWG des Rates [4] wurde der Geltungsbereich der Richtlinie 76/116/EWG erweitert, indem flüssige Ein- und Mehrnährstoffdüngemittel in Anhang I aufgenommen wurden.

— Mit der Richtlinie 89/284/EWG des Rates [5] wurde der Geltungsbereich der Richtlinie 76/116/EWG erweitert, indem calcium-, magnesium-, natrium- und schwefelhaltige Düngemittel in Anhang I aufgenommen wurden.

[1] ABl. L 24 vom 30.1.1976, S. 21.
[2] ABl. L 18 vom 23.1.1999, S. 60.
[3] Die in der Richtlinie 76/116/EWG vorgesehene Bezeichnung „EWG-Düngemittel“ wurde mit der Richtlinie 97/63/EG (ABl. L 335 vom 6.12.1997, S. 15) durch „EG-Düngemittel“ ersetzt.
[4] ABl. L 83 vom 29.3.1988, S. 33.
[5] ABl. L 111 vom 22.4.1989, S. 34.

— Mit der Richtlinie 89/530/EWG des Rates [6] wurde der Geltungsbereich der Richtlinie 76/116/EWG erweitert, indem feste und flüssige Düngemittel in Anhang I aufgenommen wurden, die folgende Stoffe enthalten:

  — eines der folgenden Spurenelemente: Bor, Kobalt, Kupfer, Eisen, Mangan, Molybdän und Zink;

  — Gemische aus diesen Düngemitteln, die mindestens zwei dieser Spurennährstoffe enthalten;

  — eine Reihe von als organische Chelatbildner für Spurennährstoffe zugelassenen Verbindungen.

(5) An den technischen Fortschritt wurde die Richtlinie 76/116/EWG mit den Richtlinien 93/69/EWG [7], 96/28/EG [8] und 98/3/EG [9] der Kommission angepasst. Mit diesen Richtlinien werden den Anhängen der Richtlinie 76/116/EWG weitere Düngemittel hinzugefügt.

(6) Im Sinne dieser Entscheidung ist unter der Bezeichnung „Richtlinie 76/116/EWG" die durch die in den Erwägungsgründen 4 und 5 genannten Richtlinien abgeänderte Fassung zu verstehen.

(7) In den Bestimmungen über die Zusammensetzung von Düngemitteln, die unter die Richtlinie 76/116/EWG fallen, sind keine Höchstwerte für den Cadmiumgehalt von Düngemitteln mit EG-Bezeichnung festgelegt.

(8) Gemäß Artikel 7 der Richtlinie 76/116/EWG können die Mitgliedstaaten aus Gründen der Zusammensetzung, der Kennzeichnung und der Verpackung den Verkehr mit Düngemitteln, die die Bezeichnung „EG-Düngemittel" tragen und den Bestimmungen dieser Richtlinie und ihrer Anhänge genügen, nicht verbieten, beschränken oder behindern.

2. *DER BEITRITT FINNLANDS*

(9) Finnland trat der Europäischen Union am 1. Januar 1995 bei. Die Beitrittsakte [10] enthält Übergangsbestimmungen für die Verwendung und das Inverkehrbringen von Cadmium in diesem Land. Gemäß Artikel 84 Absatz 1 finden während eines Zeitraums von vier Jahren ab dem Beitritt die in Anhang X der Akte genannten Bestimmungen nach Maßgabe jenes Anhangs und entsprechend den darin festgelegten Bedingungen keine Anwendung auf die Republik Finnland. Gemäß Artikel 84 und Anhang X Ziffer 2 der Beitrittsakte findet Artikel 7 der Richtlinie 76/116/EWG insofern, als der Cadmiumgehalt von Düngemitteln betroffen ist, vor dem 1. Januar 1999 keine Anwendung auf Finnland; die Bestimmungen der Richtlinie 76/116/EWG werden bis 31. Dezember 1998 im Einklang mit den EG-Verfahren überprüft.

(10) Artikel 2 der Beitrittsakte besagt: „Ab dem Beitritt sind die ursprünglichen Verträge und die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich und gelten in diesen Staaten nach Maßgabe der genannten Verträge und dieser Akte". In Artikel 168 der Beitrittsakte heißt es: „Sofern in der Liste des Anhangs XIX oder in anderen Bestimmungen dieser Akte nicht eine Frist vorgesehen ist, setzen die neuen Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen in Kraft, um den Richtlinien und Entscheidungen im Sinne des Artikels 189 (jetzt Artikel 249) des EG-Vertrags […] vom Beitritt an nachzukommen."

(11) In der Folge wurde die Richtlinie 76/116/EWG mit der Richtlinie 98/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [11] im Hinblick auf das Inverkehrbringen cadmiumhaltiger Düngemittel in Österreich, Finnland und Schweden geändert. In Artikel 1 ist unter anderem festgelegt, dass Finnland in seinem Hoheitsgebiet das Inverkehrbringen von Düngemitteln verbieten kann, wenn ihr Cadmiumgehalt denjenigen übersteigt, der zum Zeitpunkt seines Beitritts auf nationaler Ebene festgelegt war, und dass diese Ausnahmeregelung vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2001 gilt.

3. *EINZELSTAATLICHE BESTIMMUNGEN*

(12) In dem Beschluss des finnischen Ministeriums für Land- und Forstwirtschaft Nr. 45/1994 vom 21. Januar 1994 über Düngemittel [12] sind unter anderem Grenzwerte für den Cadmiumgehalt von Düngemitteln, auch solchen mit EG-Bezeichnung, festgelegt. Gemäß Abschnitt 3 ist es verboten, in Finnland phosphorhaltige Mineraldünger mit einem Cadmiumgehalt von mehr als 50 mg je Kilogramm Phosphor in Verkehr zu bringen.

[6] ABl. L 281 vom 30.9.1989, S. 116.
[7] ABl. L 185 vom 28.7.1993, S. 30.
[8] ABl. L 140 vom 13.6.1996, S. 30.
[9] ABl. L 18 vom 23.1.1998, S. 25.
[10] ABl. C 241 vom 29.8.1994, S. 37 und S. 308.
[11] ABl. L 18 vom 23.1.1999, S. 60.
[12] Finnische Gesetzessammlung Nr. 45/1994 vom 26. Januar 1994, S. 117.

II. **VERFAHREN**

(13) Mit Schreiben vom 7. Dezember 2001 teilten die finnischen Behörden der Kommission mit, dass Finnland im Einklang mit Artikel 95 Absatz 4 EG-Vertrag beabsichtige, einzelstaatliche Bestimmungen über den Cadmiumgehalt von Düngemitteln auch nach dem 1. Januar 2002 anzuwenden.

(14) Mit Schreiben vom 8. Januar 2002 informierte die Kommission die finnischen Behörden, dass sie die Mitteilung gemäß Artikel 95 Absatz 4 erhalten habe und dass der sechsmonatige Prüfungszeitraum gemäß Artikel 95 Absatz 6 am 8. Dezember 2001, dem Tag nach dem Eingang der Mitteilung, beginne.

(15) Mit Schreiben vom 23. Januar 2002 setzte die Kommission die übrigen Mitgliedstaaten über den von Finnland gestellten Antrag in Kenntnis. Zudem veröffentlichte die Kommission eine Bekanntmachung des Antrags im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* ([13]), um andere interessierte Stellen über die einzelstaatlichen Bestimmungen zu informieren, die Finnland beizubehalten gedenkt.

III. **BEURTEILUNG**

1. *PRÜFUNG DER ZULÄSSIGKEIT*

(16) Artikel 95 Absatz 4 EG-Vertrag besagt, dass ein Mitgliedstaat, der es, wenn der Rat oder die Kommission eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat, für erforderlich hält, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 30 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, diese Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Beibehaltung der Kommission mitteilt.

(17) Die von den finnischen Behörden am 7. Dezember 2001 eingereichte Mitteilung zielt darauf ab, eine Genehmigung zur Beibehaltung einzelstaatlicher Bestimmungen, die im Widerspruch zu den Vorschriften der Richtlinie 76/116/EWG über die Zusammensetzung von Düngemitteln mit EG-Bezeichnung stehen, zu erhalten.

(18) Wie bereits erwähnt, dürfen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 der Richtlinie 76/116/EWG den Verkehr von Düngemitteln mit EG-Bezeichnung nicht aufgrund der Zusammensetzung beschränken; in den Bestimmungen über die Zusammensetzung ist aber kein Höchstwert für den Cadmiumgehalt festgelegt. Daher können gemäß Artikel 7 der Richtlinie 76/116/EWG Düngemittel mit EG-Bezeichnung, die den Anforderungen dieser Richtlinie genügen, ohne Rücksicht auf ihren Cadmiumgehalt in Verkehr gebracht werden.

(19) Diese Ausführungen zeigen eindeutig, dass die von Finnland mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen mit ihrem Verbot des Inverkehrbringens phosphorhaltiger Mineraldünger mit EG-Bezeichnung, die mehr als 50 mg Cadmium je kg Phosphor enthalten, restriktiver sind als jene der Richtlinie 76/116/EWG.

(20) Die von den finnischen Behörden mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen wurden vor dem Beitritt Finnlands zur Europäischen Union erlassen. Wie oben erwähnt, enthält die Beitrittsakte Übergangsregelungen, die es Finnland erlauben, seine einzelstaatlichen Bestimmungen über den Cadmiumgehalt von Düngemitteln innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren weiterhin auf Erzeugnisse anzuwenden, die unter die Richtlinie 76/116/EWG fallen. Mit der Richtlinie 98/97/EG wurde es Finnland gestattet, die genannten einzelstaatlichen Bestimmungen bis 31. Dezember 2001 anzuwenden.

(21) Wie gemäß dem im Sinne von Artikel 2 und 168 der Beitrittsakte ausgelegten Artikel 95 Absatz 4 vorgeschrieben, übermittelte Finnland der Kommission den genauen Wortlaut der vor dem Beitritt zur Europäischen Union erlassenen einzelstaatlichen Bestimmungen, die es beizubehalten gedenkt, und legte im Antrag die Gründe dar, die seiner Ansicht nach die Beibehaltung dieser Bestimmungen rechtfertigen.

(22) Die Mitteilung, die Finnland am 7. Dezember 2001 übersandte, um die Billigung für die Beibehaltung einzelstaatlicher Bestimmungen zu erhalten, die von den Vorschriften der Richtlinie 76/116/EWG abweichen, ist daher unter Auslegung des Artikels 95 Absatz 4 im Sinne des Artikel 2 und 168 der Beitrittsakte als zulässig zu betrachten.

([13]) ABl. C 23 vom 25.1.2002, S. 5.

2. *SACHLICHE BEURTEILUNG*

(23) Gemäß Artikel 95 EG-Vertrag muss die Kommission sicherstellen, dass alle Voraussetzungen, die einem Mitgliedstaat die Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung im Sinne dieses Artikels ermöglichen, erfüllt sind.

(24) Insbesondere muss die Kommission prüfen, ob die vom Mitgliedstaat mitgeteilten Bestimmungen aufgrund wichtiger Erfordernisse im Sinne des Artikels 30 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind.

(25) Zudem muss die Kommission, wenn sie die einzelstaatlichen Bestimmungen für gerechtfertigt hält, nach Artikel 95 Absatz 6 prüfen, ob diese einzelstaatlichen Bestimmungen ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern.

(26) Finnland begründet seinen Antrag mit der Erfordernis, die Umwelt und die Gesundheit von Menschen zu schützen. Es wird angenommen, dass Cadmium in Düngemitteln die Umwelt und die menschliche Gesundheit gefährdet. Zur Untermauerung des Antrags verweist Finnland auf die Schlussfolgerungen einer im April 2000 veröffentlichten finnischen Studie ([14]), in der die Gefahren bewertet werden, die von cadmiumhaltigen Düngemitteln ausgehen.

2.1. RECHTFERTIGUNG DURCH WICHTIGE ERFORDERNISSE

2.1.1. ***Allgemeine Informationen über Cadmium***

(27) Cadmium ist ein Schwermetall, das in der Natur vorkommt; die meisten Emissionen dieses Metalls werden aber durch Aktivitäten des Menschen verursacht (Herstellung von Nichteisenmetallen, Verbrennung fossiler Brennstoffe, Verwendung von Düngemitteln usw.)

(28) Cadmiummetall und Cadmiumoxid werden derzeit im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates vom 23. März 1993 zur Bewertung und Kontrolle der Umweltrisiken chemischer Altstoffe ([15]) einer allgemeinen Risikobewertung unterzogen; dabei ist Belgien Berichterstatter. In die Risikobewertung werden sämtliche wichtigen Verwendungen und Freisetzungen von Cadmium einbezogen. Zurzeit sind für fachspezifische Erörterungen lediglich Teile eines Berichtsentwurfs verfügbar.

(29) Aus den bereits verfügbaren wissenschaftlichen Daten kann geschlossen werden, dass Cadmiummetall und Cadmiumoxid im Allgemeinen als ernsthaft gesundheitsgefährdend angesehen werden kann. Insbesondere wurde Cadmiumoxid als ein Krebs erzeugender, Erbgut verändernder oder die Fortpflanzungs gefährdender Stoff der Kategorie 2 ([16]) eingestuft. Es wird auch allgemein anerkannt, dass cadmiumhaltige Düngemittel die weitaus bedeutendste Quelle für das Eindringen von Cadmium in Böden und in die Nahrungskette sind.

2.1.2. ***Cadmium in Düngemitteln***

(30) Die Phosphormineralien, die zur Verwendung als Rohstoff für die Herstellung phosphathaltiger Mineraldünger abgebaut werden, enthalten Cadmium in natürlicher Form. Die fertigen Düngemittel enthalten immer eine gewisse Menge Cadmium, je nach dem ursprünglichen Gehalt des Phosphatgesteins.

(31) Cadmium gilt als umwelt- und gesundheitsschädlich. Es wurde festgestellt, dass Phosphatdünger eine bedeutende Quelle für Cadmium in landwirtschaftlich genutzten Böden ist; mit der Zeit sammelt sich das Cadmium in diesen Böden an. Nutzpflanzen neigen zur Aufnahme von Cadmium aus dem Boden, und der Cadmiumgehalt von Lebensmitteln, der die Hauptursache für die Aufnahme von Cadmium durch den Menschen ist, gibt Anlass zur Besorgnis hinsichtlich der menschlichen Gesundheit. Über Lebensmittel aufgenommenes Cadmium sammelt sich in den Nieren an und kann bei gefährdeten Bevölkerungsgruppen schließlich Nierenfunktionsstörungen verursachen.

([14]) Finnisches Ministerium für Land- und Forstwirtschaft: „Cadmium in fertilizers, risks to human health and the environment", April 2000.
([15]) ABl. L 84 vom 5.4.1993, S. 1.
([16]) Siehe Anhang I der Richtlinie 67/548/EWG und Anhang I der Richtlinie 76/769/EWG in der geltenden Fassung.

(32) Die Bedenken hinsichtlich der Umweltgefährdung durch Cadmium in Düngemitteln wurden auf Gemeinschaftsebene erstmals anlässlich der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens zur Europäischen Union geäußert. Wie bereits dargelegt, wurden diesen drei Mitgliedstaaten vorläufige Ausnahmeregelungen zu den Düngemittelvorschriften der Gemeinschaft zugestanden, damit die von cadmiumhaltigen Düngemitteln ausgehenden Gefahren auf Gemeinschaftsebene sorgfältig bewerten werden können.

(33) In diesem Zusammenhang sammelte die Kommission zuerst alle verfügbaren Angaben über die in der Europäischen Gemeinschaft gegebene Exposition gegenüber cadmiumhaltigen Düngemitteln. Da nicht in allen Mitgliedstaaten ausreichende Angaben verfügbar waren, gab die Kommission zwei Studien in Auftrag, in denen eine Methodik und Verfahren zur Abschätzung von Gesundheits- und Umweltrisiken, die von Cadmium in Düngemitteln ausgehen, ausgearbeitet werden sollten ([17]). Dann wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, anhand der genannten Methodik und Verfahren landesweite Risikobewertungen durchzuführen.

(34) Neun Mitgliedstaaten haben die Risikobewertungen für cadmiumhaltige Düngemittel abgeschlossen. Diese Risikoabschätzungen sind seit September 2001 auf der Website der Kommission ([18]) öffentlich zugänglich. Zudem wurde eine eigenständige Studie veröffentlicht, in der diese Risikobewertungen analysiert werden, und es wurden verschiedene Optionen für ein gemeinschaftsweites Risikomanagement im Zusammenhang mit Cadmium in Düngemitteln entwickelt ([19]).

(35) Die genannten Risikoabschätzungen wurden auch dem wissenschaftlichen Ausschuss für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt (SCTEE) vorgelegt und werden derzeit bewertet. Insbesondere wurde der SCTEE gebeten, einen Höchstwert für den Cadmiumgehalt von Düngemitteln anzugeben, der noch akzeptabel ist, ohne dass der Cadmiumgehalt landwirtschaftlich genutzter Böden durch die Ausbringung von Phosphatdüngern signifikant ansteigt.

(36) Die Fertigstellung der Risikobewertungen dauerte relativ lange. Zudem benötigt der SCTEE Zeit zur sorgfältigen Würdigung des wissenschaftlichen Materials. Daher war es nicht möglich, bis 31. Dezember 2001 einen Vorschlag für eine Verordnung über den höchstzulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln vorzulegen.

2.1.3. ***Die von Finnland durchgeführte Risikobewertung***

(37) Die von den finnischen Behörden vorgelegte Risikobewertung fügt sich ein in die Datenerhebung, die auf der Grundlage der gemeinsamen Methodik und Verfahren durchgeführt wird. Die Risikoabschätzung Finnlands baut auf drei Modulen auf:

2.1.3.1. **Akkumulationsmodul**

(38) In diesem Modul wird die Nettoakkumulation von Cadmium in Böden und Bodenlösungen (bzw. Porenwasser) ([20]), die von Düngemitteln ausgeht, im zeitlichen Verlauf und in einem stabilen Zustand berechnet. Beim Akkumulationsmodul sind verschiedene Inputwerte möglich, beispielsweise Durchschnitts- und Extremwerte für die Ausbringungsrate. Die finnische Risikobewertung zeigt, dass mit diesem Modul folgende Parameter berücksichtigt wurden:

— der Gesamtcadmiumgehalt landwirtschaftlich genutzter Böden (zurückzuführen auf Mineraldünger, aber auch auf atmosphärische Ablagerungen, Agrochemikalien und Abfallstoffe);

— die Aufnahme von Cadmium durch Pflanzen in Abhängigkeit von den Eigenschaften des Bodens;

— Schätzwerte für folgende Daten über einen Zeitraum von 100 Jahren:

  — Cadmiumkonzentration im Porenwasser/Sickerwasser,

  — Cadmiumsickerrate,

([17]) ERM, „Study on data requirements and programme for data production and gathering to support a future evaluation of the risks to health and the environment from cadmium in fertilizers", März 1999, und „A study to establish a programme of detailed procedures for the assessment of risks to health and the environment from cadmium in fertilizers", Februar 2000. (ERM = Environmental Resources Management ist der Berater, der die Methode für die Risikobewertungen entwickelt hat.)

([18]) http://europa.eu.int/comm/enterprise/chemicals/fertilizers/riskassest/reports.htm.

([19]) ERM, „Analysis and conclusions from Member States' assessment of the risk to health and the environment from cadmium in fertilizers", Oktober 2001.

([20]) Porenwasser ist das im Boden enthaltene Wasser, das aufgrund der Kapillarität zwischen den festen Bodenpartikeln vorhanden ist.

— Cadmiumgehalt von Böden,

— Cadmiumfreisetzung durch Erosion,

— Cadmiumgehalt von Nutzpflanzen,

— Cadmiumaufnahme durch Pflanzen.

2.1.3.2. **Expositionsmodul**

(39) Mit diesem Modul wird das Eindringen von Cadmium aus dem Boden in Nutzpflanzen und die anschließende Cadmiumaufnahme durch Menschen anhand von Expositionsparametern berechnet, die sowohl durchschnittliche als auch extreme Expositionen darstellen. Die Umweltexposition wird auch für empfindliche Umgebungen beschrieben, sie wird als die vorausberechnete Cadmiumkonzentration in einem bestimmten Umweltkompartiment angesetzt.

2.1.3.3. **Risikobeschreibungsmodul**

(40) Mit diesem Modul kann Finnland die Häufigkeit und das Ausmaß schädlicher Auswirkungen abschätzen, die aufgrund der tatsächlichen oder vorausberechneten Cadmiumexposition zu erwarten sind.

2.1.4. ***Ergebnisse der Risikoabschätzung***

(41) Mit Hilfe dieser Module konnten folgende Ergebnisse gewonnen werden:

— In Bezug auf Wasser wird in der finnischen Risikobewertung festgestellt, dass die Risikobeschreibung für alle berechneten Szenarien sowohl zum gegenwärtigen Zeitpunkt als auch in der Zukunft eine Gefährdung von Gewässern erkennen lässt. In der Praxis bedeutet dies, dass kein Sicherheitsspielraum gegeben ist und dass jede Erhöhung des in der Natur vorhandenen Grundgehalts eine Gefahr für Gewässer darstellen dürfte.

— Bezüglich der Böden wird in der finnischen Risikobewertung festgehalten, dass die derzeitigen Cadmiumkonzentrationen in den landwirtschaftlich genutzten Böden in Finnland eine Gefahr für die Bodenumwelt darstellen. Dieses Ergebnis erhält man bei Zugrundelegung sowohl der durchschnittlichen extrahierbaren Cadmiumgehalte ([21]) als auch der 90-Perzentil-Werte in den fünf finnischen Anbaugebieten im Jahr 1987. Lediglich im nördlichsten Gebiet liegt das PEC/PNEC-Verhältnis ([22]) bei Zugrundelegung des Durchschnittsgehalts unter 1. Die Risikoverhältnisse liegen für die verschiedenen Anbaugebiete zwischen 1,2 und 2,8.

— In Bezug auf die menschliche Gesundheit wird in der finnischen Risikobewertung festgestellt, dass in Finnland für die Risikogruppe (ungünstigste Fälle) kein Sicherheitsspielraum zwischen dem geschätzten Gehalt im Urin und den kritischen Werten, ab denen sich Cadmium schädlich auf die menschliche Gesundheit auswirkt, gegeben ist. Zudem wird in der finnischen Risikobewertung dargelegt, dass sich nach Modellrechnungen die Cadmiumaufnahme über Nahrungsmittel in einem Zeitraum von einhundert Jahren um 40 % erhöhen würde, wenn Phosphordünger mit dem in der Gemeinschaft gegebenen durchschnittlichen Cadmiumgehalt in Finnland angewendet werden.

(42) Selbstverständlich beziehen sich diese Schlussfolgerungen auf die speziellen Gegebenheiten der Böden in Finnland und auf die in Finnland vorherrschenden klimatischen Bedingungen.

(43) Die von Finnland durchgeführte Risikobewertung zeigt also, dass der derzeitige Cadmiumgehalt landwirtschaftlich genutzter Böden in Finnland eine Gefährdung für Bodenlebewesen darstellt und dass die Auswaschung von Cadmium aus solchen Böden die Gewässer gefährdet. Nach Ansicht Finnlands ergibt die Risikobewertung auch, dass die Cadmiumexposition, der die Bevölkerung Finnlands insgesamt ausgesetzt ist, Risiken für die Gesundheit birgt. Die durchschnittliche Cadmiumaufnahme allein aus Lebensmitteln stellt in Finnland keine Gefährdung dar, einige Bevölkerungsgruppen sind aber aufgrund einer hohen Aufnahme durch die Nahrung, einer erhöhten Absorption und/oder, weil sie rauchen, gefährdet.

([21]) Der Cadmiumgehalt, der für die Aufnahme durch Pflanzen verfügbar ist.

([22]) PEC (Predicted Environmental Concentration) = vorausgesagte Umweltkonzentration; PNEC (Predicted No Effect Concentration) = vorausgesagter auswirkungsloser Wert. Ein PEC/PNEC-Verhältnis größer als 1 weist auf schädliche Auswirkungen hin.

2.1.5. ***Beurteilung des Standpunkts Finnlands***

(44) Die von den finnischen Behörden vorgelegte Risikobewertung wurde nach den auf Gemeinschaftsebene erarbeiteten Verfahren und Methoden durchgeführt; diese gelten als sehr zuverlässig.

(45) Die Kommission hat die Angaben dieser Risikoabschätzung bereits im Rahmen der Vorbereitung des Vorschlags für eine neue Verordnung über Düngemittel [23] geprüft. Dabei gelangte sie zu der Ansicht, mit den verfügbaren Angaben sei hinreichend nachgewiesen, dass die Ausbringung cadmiumhaltiger Düngemittel auf Böden in Finnland eine Gefährdung der Umwelt und der menschlichen Gesundheit bewirkt. Daher hat die Kommission in Artikel 33 ihres Vorschlags angeregt, die Ausnahmeregelung zu verlängern, die Österreich, Finnland und Schweden bereits im Beitrittsvertrag zugestanden wurde. Da die vorgeschlagene Verordnung nicht rechtzeitig erlassen werden konnte, hat Finnland um eine Einzelentscheidung gemäß Artikel 95 Absatz 6 angesucht.

(46) Nach einer neuerlichen Prüfung der wissenschaftlichen Angaben im Lichte des Antrags Finnlands vertritt die Kommission die Meinung, dass die finnischen Behörden nachgewiesen haben, dass cadmiumhaltige Düngemittel die Umwelt und die menschliche Gesundheit gefährden und dass die von den finnischen Behörden mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen gerechtfertigt sind, mit denen die Exposition der Umwelt in Finnland gegenüber cadmiumhaltigen Düngemitteln auf ein Minimum beschränkt werden soll.

2.2. KEINE WILLKÜRLICHE DISKRIMINIERUNG

(47) Gemäß Artikel 95 Absatz 6 muss die Kommission prüfen, ob die vorgesehenen Maßnahmen eine willkürliche Diskriminierung darstellen. Nach der Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofs ist unter dem Nichtvorliegen einer Diskriminierung zu verstehen, dass einzelstaatliche Bestimmungen nicht zur Diskriminierung von Waren aus anderen Mitgliedstaaten verwandt werden.

(48) Die vorgesehenen einzelstaatlichen Bestimmungen sind generell und gelten für inländische ebenso wie für importierte Düngemittel auf Phosphorbasis mit EG-Bezeichnung. Daher deutet nichts darauf hin, dass sie als Mittel zur willkürlichen Diskriminierung von Wirtschaftsbeteiligten in der Gemeinschaft eingesetzt werden könnten.

2.3. KEINE VERSCHLEIERTE BESCHRÄNKUNG DES HANDELS

(49) Sind die einzelstaatlichen Bestimmungen über die Zusammensetzung von Düngemitteln mit EG-Bezeichnung strenger als die Regelungen einer Richtlinie der Gemeinschaft, von denen sie abweichen, so liegt in der Regel eine Beschränkung des Handels vor. Erzeugnisse, die in der übrigen Gemeinschaft rechtmäßig in Verkehr gebracht werden können, dürfen im betroffenen Mitgliedstaat nicht in Verkehr gebracht werden. Mit dem in Artikel 95 Absatz 6 verankerten Prinzip soll verhindert werden, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen, die sich auf die in den Absätzen 4 und 5 genannten Kriterien stützen, ungerechtfertigt angewandt werden und in der Praxis wirtschaftliche Maßnahmen darstellen, die die Einfuhr von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten behindern sollen, um indirekt die inländische Produktion zu schützen.

(50) Wie weiter oben dargelegt, bestehen Bedenken hinsichtlich des Schutzes der Umwelt und der Gesundheit von Menschen, wenn cadmiumhaltige Düngemittel auf die Böden ausgebracht werden. Daher dürfte die Beibehaltung der einzelstaatlichen Bestimmungen den Schutz der Umwelt und der Gesundheit von Menschen zum Ziel haben, nicht aber die Errichtung verschleierter Beschränkungen des Handels.

2.4. KEINE BEHINDERUNG DES FUNKTIONIERENS DES BINNENMARKTS

(51) Diese Bedingung kann nicht dahin gehend interpretiert werden, dass sie die Genehmigung jeder einzelstaatlichen Bestimmung verbietet, die sich wahrscheinlich auf die Errichtung des Binnenmarkts auswirkt. Tatsächlich wirkt sich im Kern der Sache jede einzelstaatliche Bestimmung, die von einer Harmonisierungsmaßnahme abweicht, welche auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts abzielt, wahrscheinlich auf den Binnenmarkt aus. Um die Zweckmäßigkeit des in Artikel 95 EG-Vertrag vorgesehenen Verfahrens zur Zugestehung von Ausnahmeregelungen zu bewahren, vertritt die Kommission daher den Standpunkt, dass unter einer Behinderung des Funktionierens des Binnenmarkts im Sinne von Artikel 95 Absatz 6 EG-Vertrag eine in Bezug auf das angestrebte Ziel unverhältnismäßige Auswirkung zu verstehen ist.

[23] Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Düngemittel (KOM(2001) 508 endg. vom 14. September 2001).

(52) Im Hinblick auf die Gefahren, die sich aus der Ausbringung cadmiumhaltiger Düngemittel auf die Böden Finnlands für die Umwelt und die menschliche Gesundheit ergeben, und unter Berücksichtigung,

— dass, wie oben ausgeführt, die Beitrittsakte und die Richtlinie 98/97/EG Finnland in Erwartung der Fertigstellung einer Überarbeitung der Richtlinie 76/116/EWG in Bezug auf den Cadmiumgehalt von Düngemitteln die Beibehaltung der einzelstaatlichen Bestimmungen über den Cadmiumgehalt von Düngemitteln gestatten und

— dass die Stellungnahme des SCTEE nicht rechtzeitig für die Einbeziehung in diese Entscheidung verfügbar war, so dass sie der Kommission keine ausreichende wissenschaftliche Grundlage bieten konnte, um die Annäherung gemeinschaftlicher Grenzwerte für den Cadmiumgehalt von Düngemitteln vorzuschlagen oder eine weniger restriktive Maßnahme zu ermitteln,

deutet nach Ansicht der Kommission nach dem derzeitigen Stand der Prüfungen nichts darauf hin, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen das Funktionieren des Binnenmarkts in unverhältnismäßiger Weise behindern.

2.5. ZEITLICHE BESCHRÄNKUNG

(53) Finnland hat die Kommission gebeten, vor dem 31. Dezember 2001 eine Entscheidung gemäß Artikel 95 Absatz 6 des Vertrags zu treffen. Sollte die Kommission den Antrag auf eine Ausnahmeregelung billigen, so soll die Entscheidung nach dem Wunsch Finnlands am 1. Januar 2002 wirksam werden.

(54) Zum Ersten ist festzuhalten, dass es den Mitgliedstaaten im Rahmen des in Artikel 95 EG-Vertrag vorgesehenen Verfahrens und insbesondere im Hinblick auf die für die Entscheidungsfindung gesetzte Frist von sechs Monaten obliegt, ihre Mitteilungen der Kommission rechtzeitig vorzulegen, so dass die Kommission über die Sache entscheiden kann, bevor die entsprechende Harmonisierungsmaßnahme der Gemeinschaft vollstreckbar wird ([24]).

(55) Es soll daran erinnert werden, dass das Prinzip der Rechtssicherheit, das ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts ist, eine rückwirkende Anwendung eines Rechtsakts der Gemeinschaft in den meisten Fällen verbietet; dies kann aber ausnahmsweise dann anders sein, wenn das angestrebte Ziel es verlangt und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist ([25]).

(56) Im Lichte dieser Ausführungen ist die Kommission nicht der Meinung, dass im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für eine rückwirkende Anwendung der Entscheidung über die Billigung der einzelstaatlichen Bestimmungen gegeben sind. Es besteht zwar der Bedarf, die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor den Gefahren cadmiumhaltiger Düngemittel zu schützen, eine rückwirkende Anwendung der restriktiveren einzelstaatlichen Bestimmungen würde aber eine Schädigung des berechtigten Vertrauens der Wirtschaftsteilnehmer bedeuten, die in dem Glauben gehandelt haben, dass nach dem 31. Dezember 2001 die großzügigeren Regelungen im Sinne der Richtlinie 76/116/EWG gelten.

(57) Die Ausnahmeregelung sollte für einen Zeitraum gewährt werden, der dazu ausreicht, dass die Kommission einen Rechtsakt zur Regelung des Cadmiumgehalts von Düngemitteln auf Gemeinschaftsebene vorschlägt und der Rat und das Europäische Parlament diesen erlassen. Es ist anzunehmen, dass ein derartiger Rechtsakt im Jahr 2005 in Kraft treten könnte. Die Ausnahmeregelung für Finnland sollte daher am 31. Dezember 2005 auslaufen.

IV. **FAZIT**

(58) Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass der von Finnland am 7. Dezember 2001 gestellte Antrag um Beibehaltung einzelstaatlicher Bestimmungen über den Cadmiumgehalt von Düngemitteln, die restriktiver sind als die Bestimmungen der Richtlinie 76/116/EWG, zulässig ist.

([24]) In diesem Zusammenhang wird auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 1. Juni 1999 in der Rechtssache C-319/97 hingewiesen, in der in Randnummer 35 dargelegt wird, dass „die Mitgliedstaaten nach Artikel 10 EG-Vertrag (vormals Artikel 5) die mit einer Harmonisierungsmaßnahme unvereinbaren nationalen Vorschriften, die sie beibehalten wollen, so früh wie möglich mitzuteilen“ haben.

([25]) Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 25. Januar 1979 in der Rechtssache C-98/78, Racke, Slg. 1979, 69, Randnr. 20. Siehe auch die Urteile in den Rechtssachen C-110/97, Niederlande gegen Rat, Slg. 2001, Randnr. 151; C-99/78, Decker, Slg. 1979, 101, Randnr. 8; C-258/80, Rummy gegen Kommission, Slg. 1982, 487, Randnr. 11, und C-337/88, SAFA, Slg. 1990, I-1, Randnr. 13.

Zudem erkennt die Kommission, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen
— den Bedarf am Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit erfüllen,
— im Hinblick auf die angestrebten Ziele verhältnismäßig sind,
— kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung verkörpern und
— keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

Die Kommission ist daher der Meinung, dass sie gebilligt werden können —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Abweichend von der Richtlinie 76/116/EWG werden die finnischen Bestimmungen gebilligt, mit denen das Inverkehrbringen von phosphorhaltigen mineralischen Düngemitteln mit einem Cadmiumgehalt über 50 mg je kg Phosphor in Finnland verboten wird.

Diese Ausnahmeregelung gilt bis 31. Dezember 2005.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an die Republik Finnland gerichtet.

Brüssel, den 24. Mai 2002

Für die Kommission
Erkki LIIKANEN
Mitglied der Kommission