ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 24. Mai 2002

zu vom Königreich Schweden gemäß Artikel 95 Absatz 4 EG-Vertrag mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2002) 1932)

(Nur der schwedische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2002/399/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“ in Verkehr gebracht werden [3].

(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.

— 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 eines der folgenden Spurenelemente enthalten:

  — Bor, Kobalt, Kupfer, Eisen, Mangan, Molybdän und Zink,

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

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

[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.
[6] ABl. L 281 vom 30.9.1989, S. 116.

(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 SCHWEDENS*

(9) Schweden 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 112 Absatz 1 finden während eines Zeitraums von vier Jahren ab dem Beitritt die in Anhang XII der Akte genannten Bestimmungen nach Maßgabe jenes Anhangs und entsprechend den darin festgelegten Bedingungen keine Anwendung auf Schweden. Gemäß Artikel 112 und Anhang XII Ziffer 4 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 Schweden; 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 Schweden 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) Die „Verordnung über chemische Stoffe (Verbote bezüglich Handhabung, Import und Export)" (1998:944) ([12]) enthält unter anderem Bestimmungen über den höchstzulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln einschließlich solcher mit EG-Bezeichnung. Nach Artikel 3 Absatz 3 dieser Verordnung ist das Inverkehrbringen und die Verbreitung von Düngemitteln, die unter die Zolltarifnummern 25.10, 28.09, 28.35, 31.03 und 31.05 fallen und einen Cadmiumgehalt von über 100 Gramm je Tonne Phosphor aufweisen, verboten.

(13) Die Bestimmungen über den höchstzulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln sind infolge der Annahme der „Cadmiumverordnung" (1985:839) seit 1985 in Kraft. In der „Verordnung über chemische Stoffe" (1998:944) sind verschiedene Umweltschutzbestimmungen kodifiziert, darunter auch die der „Cadmiumverordnung" (1985:839).

([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. 41 und S. 316.
([11]) ABl. L 18 vom 23.1.1999, S. 60.
([12]) Schwedisches Gesetzblatt (SFS Svensk författningssamling) vom 14. Juli 1998.

II. **VERFAHREN**

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

(15) Mit Schreiben vom 8. Januar 2002 informierte die Kommission die schwedischen 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.

(16) Mit Schreiben vom 23. Januar 2002 setzte die Kommission die übrigen Mitgliedstaaten über den von Schweden 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 Schweden beizubehalten gedenkt.

III. **BEURTEILUNG**

1. *PRÜFUNG DER ZULÄSSIGKEIT*

(17) 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.

(18) Die von den schwedischen 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.

(19) 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.

(20) Diese Ausführungen zeigen eindeutig, dass die von Schweden mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen mit ihrem Verbot des Inverkehrbringens phosphorbasierender Düngemittel mit EG-Bezeichnung, die mehr als 100 Gramm Cadmium je Tonne Phosphor enthalten, restriktiver sind als jene der Richtlinie 76/116/EWG.

(21) Die von den schwedischen Behörden mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen wurden 1985, vor dem Beitritt Schwedens zur Europäischen Union, erlassen. Wie oben erwähnt, enthält die Beitrittsakte Übergangsregelungen, die es Schweden 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 Schweden gestattet, die genannten einzelstaatlichen Bestimmungen bis 31. Dezember 2001 anzuwenden.

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

([13]) ABl. C 23 vom 25.1.2002, S. 6.

(23) Die Mitteilung, die Schweden 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 der Artikel 2 und 168 der Beitrittsakte als zulässig zu betrachten.

2. *SACHLICHE BEURTEILUNG*

(24) 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.

(25) 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.

(26) 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.

(27) Schweden begründet seinen Antrag mit dem 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 Schweden auf die Schlussfolgerungen einer am 4. Oktober 2000 veröffentlichten schwedischen Studie ([14]), in der die Gefahren für die Umwelt bewertet werden, die von cadmiumhaltigen Düngemitteln ausgehen.

2.1. RECHTFERTIGUNG DURCH WICHTIGE ERFORDERNISSE

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

(28) 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.).

(29) Cadmiummetall und Cadmiumoxid wird 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 der Risikobewertung werden sämtliche wichtigen Verwendungen und Freisetzungen von Cadmium einbezogen. Zurzeit ist für fachspezifische Erörterungen lediglich ein unvollständiger Berichtsentwurf verfügbar.

(30) 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 krebserzeugender, erbgutverändernder oder fortpflanzungsgefährdender 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***

(31) 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.

(32) Cadmium gilt als umwelt- und gesundheitsschädlich. Es wurde festgestellt, dass Phosphatdünger eine bedeutende Quelle für Cadmium in landwirtschaftlich genutzten Böden sind; 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]) Schwedisches Chemikalieninspektorat: „Assessment of risks to health and the environment in Sweden from cadmium in fertilizers", 4. Oktober 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.

(33) 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.

(34) 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.

(35) 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]).

(36) 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.

(37) 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 Schweden durchgeführte Risikobewertung*

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

2.1.3.1. **Das Akkumulationsmodul**

(39) 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 schwedische Risikobewertung zeigt, dass mit diesem Modul folgende Parameter berücksichtigt wurden:

— die derzeitige Cadmiumkonzentration,

— die Zufuhr von Cadmium in landwirtschaftlich genutzte Böden durch atmosphärische Ablagerungen, Gülle und die Ausbringung von Düngemitteln,

— die Cadmiumaufnahmerate von Pflanzen,

— die Cadmiumsickerrate aus der Pflugschicht in Abhängigkeit von dem Cadmiumgehalt des Porenwassers und dem Wasserkreislauf,

— die Cadmiumkonzentration im Boden und die Sickerraten in null und hundert Jahren.

([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.

2.1.3.2. **Das Expositionsmodul**

(40) 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. **Das Risikobeschreibungsmodul**

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

2.1.4. ***Ergebnisse der Risikoabschätzung***

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

— Zum Oberflächenwasser wird in der schwedischen Risikobewertung festgestellt, der gewählte PNEC-Wert ([21]) deute darauf hin, dass in den meisten Flüssen in Südschweden bestimmte Biota bereits durch Cadmium beeinträchtigt seien, d. h. der Risikoquotient ([22]) ist größer als 1 ([23]). Wäre für Düngemittel ein höherer Cadmiumgehalt zulässig, so wäre für die Gewässer eine weitere Zunahme der Exposition zu erwarten und Beeinträchtigungen wären vermehrt zu befürchten.

— Zu den Böden wird in der schwedischen Risikobewertung angemerkt, dass keine ökologischen Beeinträchtigungen zu erwarten sind, wenn schwedische Düngemittel einhundert Jahre lang auf gewöhnliche schwedische Böden (PNEC 0,25 mg/kg) ausgebracht werden. Beim Anbau von Karotten sind nach den Berechnungen Beeinträchtigungen zu befürchten, aber diese Beeinträchtigungen sind auch zum Zeitpunkt Null gegeben. Bei Verwendung von EG-Düngemitteln wird in sämtlichen Fällen eine Beeinträchtigung vorhergesagt. In sauren sandigen Böden mit geringem Gehalt an Lehm und organischer Masse (PNEC 0,06 mg/kg) ist nach den Berechnungen selbst bei einem Cadmiumgehalt der Düngemittel von Null eine Gefährdung gegeben.

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

(44) Die von Schweden durchgeführte Risikobewertung zeigt also, dass die Zulassung von Düngemitteln mit einem höheren als dem derzeit zulässigen Cadmiumgehalt Folgendes bewirken würde:

— Der Cadmiumgehalt der Böden würde deutlich erhöht, wodurch sich eine toxische Wirkung auf Bodenorganismen ergeben würde. Unannehmbar hohe Konzentrationen könnten auch in fließenden Gewässern in landwirtschaftlich genutzten Gebieten auftreten.

— Über Nahrungsmittel würde deutlich mehr Cadmium aufgenommen. Der Sicherheitsabstand zwischen der derzeitigen Exposition und dem vorläufigen tolerierbaren wöchentlichen Einnahmewert gemäß der Weltgesundheitsorganisation ist äußerst gering. Für einige besonders gefährdete Gruppen, etwa Frauen mit niedrigen körpereigenen Eisenreserven, besteht überhaupt kein Sicherheitsspielraum. Eine hohe Aufnahme von Cadmium über Nahrungsmittel könnte daher dazu führen, dass vermehrt Fälle von eingeschränkten Nierenfunktionen oder Osteoporose auftreten.

2.1.5. ***Beurteilung des Standpunkts Schwedens***

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

([21]) PNEC (Predicted No Effect Concentration): vorausgesagter auswirkungsloser Wert.
([22]) Diese Zahlen stellen die PEC/PNEC-Verhältnisse dar, wobei PEC die vorausgesagte Umweltkonzentration darstellt.
([23]) Ein PEC/PNEC-Verhältnis größer als 1 bedeutet, dass schädliche Auswirkungen auftreten.

(46) Die Kommission hat die Angaben dieser Risikoabschätzung bereits im Rahmen der Vorbereitung des Vorschlags für eine neue Verordnung über Düngemittel [24] geprüft. Dabei gelangte sie zu der Ansicht, mit den verfügbaren Angaben sei hinreichend nachgewiesen, dass die Ausbringung cadmiumhaltiger Düngemittel auf Böden in Schweden 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 Schweden um eine Einzelentscheidung gemäß Artikel 95 Absatz 6 angesucht.

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

2.2. KEINE WILLKÜRLICHE DISKRIMINIERUNG

(48) 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.

(49) Die vorgesehenen einzelstaatlichen Bestimmungen sind generell und gelten für inländische ebenso wie für importierte phosphorbasierende Düngemittel 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

(50) 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.

(51) 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

(52) Diese Bedingung kann nicht dahingehend 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 Funktionieren des Binnenmarkts im Sinne von Artikel 95 Absatz 6 EG-Vertrag eine in Bezug auf das angestrebte Ziel unverhältnismäßige Auswirkung zu verstehen ist.

[24] Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über Düngemittel [KOM(2001)508 endg. vom 14.9.2001].

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

— dass, wie oben ausgeführt, die Beitrittsakte und die Richtlinie 98/97/EG Schweden 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

(54) Schweden 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 Schwedens am 1. Januar 2002 wirksam werden.

(55) 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 ([25]).

(56) 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 ([26]).

(57) Im Licht 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.

(58) 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 Schweden sollte daher am 31. Dezember 2005 auslaufen.

IV. **FAZIT**

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

([25]) 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.

([26]) Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 25. Januar 1979 in der Rechtssache C-98/78 Racke, Slg. 1979, 69, Randnummer 20. Siehe auch die Urteile in den Rechtssachen C-110/97 Niederlande gegen Rat, Slg. 2001, 000, Randnummer 151; C-99/78 Decker, Slg. 1979, 101, Randnummer 8; C-258/80 Rummy gegen Kommission, Slg. 1982, 487, Randnummer 11; und C-337/88 SAFA, Slg. 1990, I-1, Randnummer 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 darstellen 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 schwedischen Bestimmungen gebilligt, mit denen das Inverkehrbringen von Düngemitteln mit einem Cadmiumgehalt über 100 Gramm Cadmium je Tonne Phosphor in Schweden verboten wird.

Diese Ausnahmeregelung gilt bis 31. Dezember 2005.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an das Königreich Schweden gerichtet.

Brüssel, den 24. Mai 2002

Für die Kommission
Erkki LIIKANEN
Mitglied der Kommission