BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2020/1205 DER KOMMISSION

vom 6. August 2020

zu den von der Slowakischen Republik gemäß Artikel 114 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2020) 5285)

(Nur der slowakische Text ist verbindlich)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114 Absatz 6,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. SACHVERHALT UND VERFAHREN

(1) Am 9. August 2019 teilte die Slowakische Republik der Kommission gemäß Artikel 114 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) mit, sie beabsichtige, einzelstaatliche von der Verordnung (EU) 2019/1009 des Europäischen Parlaments und des Rates ([1]) abweichende Bestimmungen über den Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern beizubehalten.

1.1. **Unionsvorschriften**

1.1.1. *Artikel 114 Absätze 4 und 6 AEUV*

(2) Die Absätze 4 und 6 des Artikels 114 AEUV lauten:

„(4) Hält es ein Mitgliedstaat nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch das Europäische Parlament und den Rat beziehungsweise durch den Rat oder die Kommission für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Beibehaltung der Kommission mit.

...

(6) Die Kommission beschließt binnen sechs Monaten nach den Mitteilungen nach den Absätzen 4 ..., die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen zu billigen oder abzulehnen, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern.

Erlässt die Kommission innerhalb dieses Zeitraums keinen Beschluss, so gelten die in den Absätzen 4 ... genannten einzelstaatlichen Bestimmungen als gebilligt.

Die Kommission kann, sofern dies aufgrund des schwierigen Sachverhalts gerechtfertigt ist und keine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht, dem betreffenden Mitgliedstaat mitteilen, dass der in diesem Absatz genannte Zeitraum gegebenenfalls um einen weiteren Zeitraum von bis zu sechs Monaten verlängert wird."

([1]) Verordnung (EU) 2019/1009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit Vorschriften für die Bereitstellung von EU-Düngeprodukten auf dem Markt und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1069/2009 und (EG) Nr. 1107/2009 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 (ABl. L 170 vom 25.6.2019, S. 1).

1.2. **Harmonisierungsvorschriften im Bereich von Düngeprodukten**

1.2.1. *Verordnung (EG) Nr. 2003/2003*

(3) Die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates ([2]) gilt für Produkte, die als „EG-Düngemittel" in Verkehr gebracht werden. Ein Düngemittel, das zu einem in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 aufgeführten Düngemitteltyp gehört und die Bedingungen der genannten Verordnung erfüllt, kann als „EG-Düngemittel" bezeichnet werden und ist für den freien Verkehr im Binnenmarkt zugelassen.

(4) Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 enthält eine erschöpfende Liste der Düngemitteltypen, die unter die Harmonisierungsvorschriften fallen. Für jeden Düngemitteltyp gelten spezifische Anforderungen, z. B. hinsichtlich des Nährstoffgehalts, der Nährstofflöslichkeit oder der Verarbeitungsverfahren.

(5) Die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 gilt hauptsächlich für mineralische Düngemittel. Einige der erfassten Düngemitteltypen weisen einen Massengehalt an Phosphor von 5 % Phosphorpentoxid-(P_2O_5)-Äquivalent oder mehr auf.

(6) In Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 ist der Grundsatz des freien Verkehrs von EG-Düngemitteln auf dem Binnenmarkt verankert, wonach die Mitgliedstaaten nicht befugt sind, aus Gründen der Zusammensetzung, Kennzeichnung, Etikettierung oder Verpackung sowie anderer Bestimmungen dieser Verordnung das Inverkehrbringen von Düngemitteln, die die Bezeichnung „EG-Düngemittel" tragen und den Bestimmungen dieser Verordnung entsprechen, zu verbieten, zu beschränken oder zu behindern.

(7) In Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 sind keine Grenzwerte für Kontaminanten in EG-Düngemitteln festgelegt. Abgesehen von einigen Ausnahmen auf der Grundlage der Entscheidungen der Kommission in Anwendung der entsprechenden Bestimmungen des AEUV, ([3]) sind daher EG-Düngemittel mit einem Phosphorgehalt von mindestens 5 % P_2O_5 unabhängig von ihrem Cadmiumgehalt für den freien Verkehr im Binnenmarkt zugelassen.

(8) Dennoch wurde die Absicht der Kommission, sich mit der Frage ungewollter Cadmiumbeimengungen in mineralischen Düngemitteln zu befassen, bereits in Erwägungsgrund 15 der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 angekündigt. Danach können Düngemittel „durch Stoffe verunreinigt sein, die die Gesundheit von Menschen und Tieren und die Umwelt gefährden können. Die Kommission beabsichtigt, nach Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt (SCTEE) die Problematik ungewollter Cadmiumbeimengungen in mineralischen Düngemitteln in Angriff zu nehmen, und wird gegebenenfalls einen Vorschlag für eine Verordnung erstellen, den sie dem Europäischen Parlament und dem Rat vorzulegen beabsichtigt. Gegebenenfalls werden andere Kontaminanten in ähnlicher Weise untersucht."

1.2.2. *Verordnung (EU) 2019/1009*

(9) Verordnung (EU) 2019/1009 enthält Harmonisierungsvorschriften für „EU-Düngeprodukte". Durch sie wird die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 ab dem 16. Juli 2022 aufgehoben.

(10) EU-Düngeprodukte sind Düngeprodukte, die bei ihrer Bereitstellung auf dem Markt mit einer CE-Kennzeichnung versehen werden. Ein EU-Düngeprodukt muss die Anforderungen der Verordnung (EU) 2019/1009 für die betreffende Produktfunktionskategorie (PFC) und Komponentenmaterialkategorie(n) erfüllen und gemäß den darin festgelegten Kennzeichnungsvorschriften gekennzeichnet sein. Es gibt sieben PFC für EU-Düngeprodukte, von denen eine Düngemittel umfasst.

(11) Die Verordnung (EU) 2019/1009 deckt mineralische Düngemittel in einer allgemeineren Form ab als Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003, vorbehaltlich einiger allgemeiner Anforderungen an ihre Qualität und Sicherheit. Darüber hinaus gilt die Verordnung (EU) 2019/1009 für organische und organisch-mineralische Düngemittel, die nicht in den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 fallen.

(12) Mit der Verordnung (EU) 2019/1009 wird auf Unionsebene der Begriff „Phosphatdünger" für organisch-mineralische Düngemittel oder anorganische Makronährstoffdünger mit einem Phosphorgehalt von mindestens 5 % P_2O_5 eingeführt.

([2]) Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über Düngemittel (ABl. L 304 vom 21.11.2003, S. 1).

([3]) Siehe Entscheidungen der Kommission vom 3. Januar 2006: Entscheidung 2006/347/EG der Kommission zu vom Königreich Schweden gemäß Artikel 95 Absatz 4 EG-Vertrag mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln (ABl. L 129 vom 17.5.2006, S. 19), Entscheidung 2006/348/EG der Kommission zu von der Republik Finnland gemäß Artikel 95 Absatz 4 EG-Vertrag mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln (ABl. L 129 vom 17.5.2006, S. 25) und Entscheidung 2006/349/EG der Kommission zu von der Republik Österreich gemäß Artikel 95 Absatz 4 EG-Vertrag mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln (ABl. L 129 vom 17.5.2006, S. 31).

(13) In Verordnung (EU) 2019/1009 werden erstmals auf Unionsebene Grenzwerte für Kontaminanten in EU-Düngeprodukten festgelegt. Auf der Grundlage von Anhang I PFC 1(B) (organisch-mineralisches Düngemittel) Nummer 3 Buchstabe a Ziffer ii und PFC 1(C)(I) (anorganisches Makronährstoff-Düngemittel) Nummer 2 Buchstabe a Ziffer ii dieser Verordnung darf der Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern den Grenzwert von 60 mg/kg P_2O_5 nicht überschreiten.

(14) Der Grundsatz des freien Verkehrs ist in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1009 verankert, wonach die Mitgliedstaaten die Bereitstellung von EU-Düngeprodukten, die dieser Verordnung entsprechen, auf dem Markt aus Gründen der Zusammensetzung, Etikettierung oder anderer von dieser Verordnung abgedeckter Aspekte nicht behindern dürfen. Jedoch darf gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2019/1009 ein Mitgliedstaat, auf den am 14. Juli 2019 im Wege einer gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV gewährten Ausnahmeregelung die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 in Bezug auf den Cadmiumgehalt von Düngemitteln keine Anwendung findet, so lange die einzelstaatlichen Grenzwerte für den Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern beibehalten, bis auf Unionsebene harmonisierte Grenzwerte gelten, die den einzelstaatlichen Grenzwerten entsprechen oder darunter liegen.

(15) Zudem ist die Kommission bis 16. Juli 2026 verpflichtet, die Grenzwerte für den Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern mit Blick auf eine Bewertung der Machbarkeit einer Verringerung dieser Werte auf ein geringeres angemessenes Niveau zu prüfen. Die Kommission muss Umweltfaktoren — insbesondere im Kontext von Boden und Klimabedingungen, Gesundheitsfaktoren und sozioökonomischen Faktoren — berücksichtigen; dies umfasst auch die Versorgungssicherheit.

1.2.3. *Eine fakultative Regelung*

(16) Der EU-Markt für Düngeprodukte ist nur teilweise harmonisiert.

(17) Mit der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 soll der freie Verkehr von EG-Düngemitteln auf dem Binnenmarkt gewährleistet werden. Sie wirkt sich jedoch nicht auf „nationale Düngemittel“ aus, die in den Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in Verkehr gebracht werden. Hersteller können Düngemittel entweder als „EG-Düngemittel“ oder als „nationale Düngemittel“ vermarkten.

(18) Mit der Verordnung (EU) 2019/1009 wird die fakultative Regelung beibehalten. Sie gewährleistet auf diese Weise den freien Verkehr von EU-Düngeprodukten auf dem Binnenmarkt und ermöglicht weiterhin das Inverkehrbringen nationaler Düngeprodukte. Die Wahl bleibt dem Hersteller überlassen.

(19) Sowohl auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 als auch der Verordnung (EU) 2019/1009 dürfen die Mitgliedstaaten die Bereitstellung konformer EG-Düngemittel bzw. EU-Düngeprodukte auf dem Markt nicht aus Gründen behindern, die unter anderem mit dem Cadmiumgehalt zusammenhängen.

(20) Die Mitgliedstaaten können jedoch für geeignet erachtete Grenzwerte für Kontaminanten in nationalen Düngeprodukten beibehalten oder einführen. In jedem Mitgliedstaat bestehen mehr oder weniger Bedenken hinsichtlich der Gefahr, die die Akkumulation von Cadmium für die langfristige Nachhaltigkeit der Pflanzenproduktion darstellt. Die meisten Mitgliedstaaten haben bereits Vorschriften zur Begrenzung des Cadmiumgehalts von nationalen Düngeprodukten mit dem Ziel eingeführt, die Cadmiumemissionen in die Umwelt und damit die Exposition des Menschen gegenüber Cadmium zu verringern. Dieser Beschluss bezieht sich nicht auf diese Art von Vorschriften.

(21) Somit bestehen die Harmonisierungsvorschriften der Union neben den einzelstaatlichen Bestimmungen für Düngeprodukte.

1.3. **Mitgeteilte einzelstaatliche Bestimmungen**

(22) Die von der Slowakischen Republik mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über die Grenzwerte für den Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern (im Folgenden „mitgeteilte einzelstaatliche Bestimmungen“) sind im Erlass Nr. 577/2005 des slowakischen Landwirtschaftsministeriums enthalten, in dem die Düngemitteltypen, die Zusammensetzung, Verpackung und Kennzeichnung von Düngemitteln, Analysemethoden für Düngemittelprüfungen, Risikoelemente und ihre Grenzwerte für einzelne Düngemittelgruppen, zulässige Abweichungen und Grenzwerte für landwirtschaftliche Düngemittel im Sinne des Gesetzes Nr. 136/2000 über Düngemittel und des Gesetzes Nr. 220/2004 über den Schutz und die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen festgelegt sind.

(23) In Anhang 3 Nr. 1 des Erlasses Nr. 577/2005 ist für Cadmium ein Grenzwert von 20 mg/kg P_2O_5 festgelegt. Dieser Grenzwert gilt für drei Düngemittelkategorien: Phosphordünger, Mehrnährstoff-Düngemittel und Düngemittel, die — unabhängig von ihrem Gehalt an P_2O_5 — auch Spurenelemente enthalten. Der Grenzwert gilt nicht für EG-Düngemittel, die unter die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 fallen.

(24) Die Slowakische Republik hat in ihrer Mitteilung und in den der Kommission übermittelten zusätzlichen Informationen klargestellt, dass sie sich nur auf Phosphatdünger bezieht, die unter die Verordnung (EU) 2019/1009 fallen und in der Slowakei auf dem Markt bereitgestellt werden. Solche Düngemittel werden in Anhang I Teil II PFC 1(B) Nummer 3 Buchstabe a Ziffer ii und PFC 1(C)(I) Nummer 2 Buchstabe a Ziffer ii der genannten Verordnung genannt, die für anorganische und organisch-mineralische Düngemittel mit einem Massengehalt an Phosphor von insgesamt 5 % Phosphorpentoxid-(P_2O_5)-Äquivalent oder mehr gelten.

(25) Darüber hinaus hat die Slowakische Republik bestätigt, dass sie keine weiteren Ausnahmen in Bezug auf das Inverkehrbringen von Düngeprodukten im Sinne der Verordnung (EU) 2019/1009 beantragt.

1.4. **Verfahren**

(26) Zum Zeitpunkt der Annahme der Verordnung (EU) 2019/1009 haben die Slowakische Republik, Ungarn und die Tschechische Republik eine politische Erklärung unterzeichnet, in der sie ihr Bedauern über den wenig ambitionierten endgültigen Kompromiss zum Cadmiumgrenzwert in Phosphatdüngern zum Ausdruck bringen und bereits ihre Unterstützung einzelstaatlicher Ausnahmen von der Verordnung gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV bekundet haben.

(27) Mit Schreiben vom 9. August 2019 teilte die Slowakische Republik der Kommission ihre Absicht mit, von der Verordnung (EU) 2019/1009 abweichende einzelstaatliche Bestimmungen über den Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern beizubehalten. Gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV in Verbindung mit Artikel 36 AEUV stützt sich die Begründung der Slowakischen Republik auf wichtige Erfordernisse im Zusammenhang mit dem Schutz der menschlichen Gesundheit und dem Umweltschutz.

(28) Mit Schreiben vom 29. August 2019 bestätigte die Kommission den Eingang der Mitteilung und informierte die slowakischen Behörden darüber, dass der sechsmonatige Prüfungszeitraum gemäß Artikel 114 Absatz 6 AEUV am 10. Februar 2020 endet.

(29) Zur Untermauerung ihrer Mitteilung nach Artikel 114 Absatz 4 AEUV übermittelten die slowakischen Behörden der Kommission mit Schreiben vom 27. September 2019 zusätzliche Informationen. Diese Informationen enthalten einige Klarstellungen zum sachlichen Geltungsbereich der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen, die die Slowakische Republik beibehalten möchte, sowie detaillierte Daten zum slowakischen Düngemittelmarkt.

(30) Über diese zusätzlichen Informationen hinaus übermittelte die Slowakische Republik mit Schreiben vom 8. November 2019 eine von der französischen Behörde für Ernährungssicherheit, Umwelt- und Arbeitsschutz (ANSES) durchgeführte Studie über die Exposition gegenüber Cadmium, in der toxikologische Referenzwerte für die Aufnahme von Cadmium, gesundheitliche Richtwerte für die Konzentration im Körper (beispielsweise im Blut und im Urin) und Grenzwerte für Cadmium in Düngeprodukten und Kultursubstraten vorgeschlagen wurden, um die Verschmutzung landwirtschaftlicher Böden und die Kontamination der pflanzlichen Erzeugung zu begrenzen. ([4])

(31) Darüber hinaus veröffentlichte die Kommission im *Amtsblatt der Europäischen Union* eine Bekanntmachung zu der Mitteilung, ([5]) um interessierte Kreise über die Absicht der Slowakischen Republik hinsichtlich der Beibehaltung ihrer einzelstaatlichen Bestimmungen und die Gründe für das Ersuchen zu informieren. Mit Schreiben vom 19. November 2019 informierte die Kommission ferner die anderen Mitgliedstaaten über die Mitteilung und räumte ihnen die Möglichkeit ein, innerhalb von 30 Tagen dazu Stellung zu nehmen.

(32) Innerhalb dieser Frist gingen bei der Kommission Stellungnahmen von zwei Mitgliedstaaten ein, d. h. von der Tschechischen Republik und dem Königreich Belgien. Beide Mitgliedstaaten gaben an, dass sie keine Stellungnahmen zu der Anmeldung zu übermitteln beabsichtigten. Nach der Veröffentlichung der Bekanntmachung im Amtsblatt gingen keine Stellungnahmen ein.

(33) In ihrem am 29. Januar 2020 bekannt gegebenen Beschluss ([6]) nach Artikel 114 Absatz 6 Unterabsatz 3 stellte die Kommission aufgrund des schwierigen Sachverhalts und da aufgrund der Verlängerung allein keine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht, fest, dass es gerechtfertigt sei, den in Artikel 114 Absatz 6 AEUV genannten Zeitraum um einen weiteren Zeitraum von sechs Monaten bis zum 10. August 2020 zu verlängern. Da die Komplexität der Angelegenheit mit den Zulässigkeitsvoraussetzungen in Zusammenhang stand, behielt sich die Kommission die Entscheidung über die Zulässigkeit der Mitteilung für diesen Beschluss vor.

([4]) Avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif a l'Exposition au cadmium (CAS n°7440-43-9), — Propositions de valeurs toxicologiques de référence (VTR) par ingestion, de valeurs sanitaires repères dans les milieux biologiques (sang, urine, …) et de niveaux en cadmium dans les matières fertilisantes et supports de culture permettant de maîtriser la pollution des sols agricoles et la contamination des productions végétales: https://www.anses.fr/fr/system/files/VSR2015SA0140.pdf

([5]) ABl. C 394 vom 21.11.2019, S. 2.

([6]) Beschluss der Kommission zur Verlängerung des in Artikel 114 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) genannten Zeitraums im Zusammenhang mit von der Slowakischen Republik gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln (C(2020) 376 final).

2. **PRÜFUNG**

2.1. **Zulässigkeit**

(34) Gemäß Artikel 114 Absätze 4 und 6 AEUV kann ein Mitgliedstaat nach Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme strengere einzelstaatliche Bestimmungen beibehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 AEUV oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, sofern er der Kommission diese einzelstaatlichen Bestimmungen mitteilt und die Kommission diese billigt.

(35) Die Slowakische Republik ersucht die Kommission um Gewährung einer Ausnahmeregelung, nach der ausschließlich Phosphatdünger mit einem Phosphorpentoxid-(P_2O_5)-Gehalt von mindestens 5 % P_2O_5 und einem Cadmiumgehalt von nicht mehr als 20 mg Cd/kg P_2O_5 auf dem slowakischen Markt in Verkehr gebracht werden können. In ihrem Schreiben vom 27. September 2019 stellt die Slowakische Republik klar, dass sie beabsichtigt, eine Ausnahmeregelung von dem Grenzwert für Cadmium in Phosphatdüngern beizubehalten, und zwar sowohl für anorganische Makronährstoff-Düngemittel als auch für organisch-mineralische Düngemittel.

(36) Um die Zulässigkeit der Mitteilung zu beurteilen, muss die Kommission prüfen, ob es sich bei den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen um eine bereits bestehende Maßnahme handelt, die von der neu eingeführten Harmonisierungsregel abweicht, und ob sie einen höheren Schutz bieten.

2.1.1. *Vorheriges Bestehen der notifizierten einzelstaatlichen Bestimmungen*

(37) Für die Zwecke dieser Prüfung ist es wichtig, die besondere Komplexität der vorliegenden Situation zu berücksichtigen.

(38) Erstens wird die in der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 festgelegte erschöpfende Liste eng definierter EG-Düngemitteltypen durch ein völlig anderes Regelwerk ersetzt. Mit der Verordnung (EU) 2019/1009 werden diese Düngemitteltypen somit durch wesentlich allgemeinere Düngemittelkategorien ersetzt und der Geltungsbereich der Harmonisierung auf andere Produktkategorien als Düngemittel erweitert. Anders gesagt wird die Verordnung (EU) 2019/1009 zwar für alle Produkte gelten, die zuvor im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 harmonisiert wurden, sie wird aber die erste EU-Harmonisierungsmaßnahme für bestimmte Düngemittelkategorien darstellen, die in ihren erweiterten Geltungsbereich fallen.

(39) Zweitens werden mit der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 zwar EG-Düngemittel harmonisiert, jedoch kein harmonisierter Grenzwert für Cadmium festgelegt. Anders gesagt, obwohl einige der Düngemittel, auf die sich die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen beziehen, als solche bereits Gegenstand von Harmonisierungsmaßnahmen waren, zielen diese Harmonisierungsmaßnahmen bislang nicht auf das Risiko ab, dem mit den einzelstaatlichen Bestimmungen begegnet werden soll.

(40) Drittens beantragte die Slowakische Republik keine Ausnahme von der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 und wendet derzeit keinen Cadmiumgrenzwert für EG-Düngemittel an.

(41) Angesichts dieses komplexen Sachverhalts stellt sich die Frage, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen in Anbetracht der durch die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 eingeführten Harmonisierung als beibehalten und der Kommission gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV in Bezug auf die Verordnung (EU) 2019/1009 mitgeteilt angesehen werden könnten.

(42) Allerdings werden mit Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2019/1009 frühere Ausnahmen von Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 auf Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1009 ausgeweitet, sodass bestehende einzelstaatliche Maßnahmen, die auf der Grundlage von Mitteilungen nach Artikel 114 Absatz 4 AEUV und Entscheidungen der Kommission nach Artikel 114 Absatz 6 AEUV rechtmäßig auf Düngeprodukte angewandt werden, die in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 fallen, auch für Düngemittel gelten können, die erstmals aufgrund der Verordnung (EU) 2019/1009 in den neuen erweiterten Geltungsbereich der Harmonisierung fallen. Dies bestätigt zudem, dass die Verordnung (EU) 2019/1009 eine Fortsetzung der Harmonisierung aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 darstellt.

(43) Erwägungsgrund 11 der Verordnung (EU) 2019/1009 hingegen bestätigt, dass der Gesetzgeber durch die Umformulierung von Artikel 114 Absatz 4 AEUV der Auffassung war, dass die Verordnung (EU) 2019/1009 für die Zwecke der Prüfung nach Artikel 114 Absatz 4 AEUV berücksichtigt werden sollte:

„In mehreren Mitgliedstaaten gibt es nationale Bestimmungen, mit denen der Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern aus Gründen des Schutzes der Gesundheit des Menschen und der Umwelt begrenzt wird. Hält es ein Mitgliedstaat für erforderlich, solche einzelstaatliche Bestimmungen nach dem Erlass harmonisierter Grenzwerte im Rahmen dieser Verordnung so lange beizubehalten, bis diese harmonisierten Grenzwerte den bereits bestehenden nationalen Grenzwerten entsprechen oder darunter liegen, so sollte er diese Bestimmungen der Kommission gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV mitteilen. Hält es darüber hinaus ein Mitgliedstaat für erforderlich, auf neue

wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, wie etwa Bestimmungen für eine Begrenzung des Cadmiumgehalts von Phosphatdüngern einzuführen, so sollte er gemäß Artikel 114 Absatz 5 AEUV die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mitteilen. ...“

(44) Für diese Auslegung spricht auch der Unterschied des sachlichen Geltungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 und der Verordnung (EU) 2019/1009, die die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 nicht nur durch einen erweiterten Geltungsbereich, sondern auch durch ein völlig anderes Regelwerk ersetzt.

(45) Es sei auch darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden „Gerichtshof“) in der Vergangenheit in Fällen, in denen eine neue Harmonisierungsmaßnahme eine bestehende ersetzt hatte, nur auf die neu erlassene Harmonisierungsmaßnahme Bezug genommen hat, die für die Zwecke der Prüfung nach Artikel 114 Absatz 4 AEUV zu berücksichtigen ist. ([7])

(46) Da die Verordnung (EU) 2019/1009 die Harmonisierungsmaßnahme ist, die für die Zwecke der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen nach Artikel 114 Absatz 4 AEUV zu berücksichtigen ist, muss die Kommission gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV feststellen, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen bereits bestanden.

(47) Viertens kommt sowohl in der Verordnung (EU) 2019/1009 als auch in der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 die oben beschriebene fakultative Regelung zur Anwendung, was bedeutet, dass nationale Vorschriften neben den Harmonisierungsvorschriften der EU bestehen können, und zwar innerhalb des gleichen sachlichen Geltungsbereichs wie die Harmonisierungsvorschriften, aber nur für Produkte, die nicht auf der Grundlage der Harmonisierungsvorschriften in Verkehr gebracht werden. Die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen galten bisher nur für die letztgenannten Produkte, d. h. für Düngemittel, die in Erwägungsgrund 17 als „nationale Düngemittel“ bezeichnet werden. Daher ist die derzeitige Anwendung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen auf solche nationalen Düngemittel rechtmäßig, da die Harmonisierungsvorschriften für die Person, die die Düngemittel in Verkehr bringt, fakultativ sind. Die Slowakische Republik beabsichtigt nun allerdings, dieselben mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen als Ausnahme von der Verordnung (EU) 2019/1009, nicht jedoch als Ausnahme von der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 anzuwenden.

(48) Angesichts dieses komplexen Sachverhalts stellt sich die Frage, ob die Mitteilung der Slowakischen Republik statt als Einführung einzelstaatlicher Bestimmungen nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme gemäß Artikel 114 Absatz 5 AEUV als Beibehaltung einzelstaatlicher Bestimmungen im Sinne des Artikels 114 Absatz 4 AEUV angesehen werden kann.

(49) Zunächst ist festzustellen, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen in ihrer derzeitigen Fassung seit 2005 in Kraft sind. Somit waren sie zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Verordnung (EU) 2019/1009 in Kraft und stammen daher aus der Zeit vor der genannten Verordnung. Die Slowakische Republik beantragt daher nicht, einzelstaatliche Bestimmungen nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme einzuführen, wie dies bei einer Mitteilung nach Artikel 114 Absatz 5 AEUV der Fall wäre.

(50) Andererseits könnte infrage gestellt werden, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen im Sinne des Artikels 114 Absatz 4 AEUV beibehalten werden, da die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen nach ihrem derzeitigen Stand nicht für EG-Düngemittel gelten. Die Slowakische Republik beabsichtigt jedoch, die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen auch auf EU-Düngeprodukte anzuwenden. Dazu ist eine Anpassung der slowakischen Rechtsvorschriften erforderlich.

(51) Um festzustellen, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen im Sinne des Artikels 114 Absatz 4 AEUV bereits bestehen (wenngleich sie geringfügig angepasst werden müssten, um EU-Düngeprodukte einzubeziehen, während EG-Düngemittel weiterhin ausgeschlossen sind), ist es wichtig, den Zweck der in Artikel 114 Absätze 4 und 5 AEUV vorgenommenen Unterscheidung zu prüfen.

(52) Diese Unterscheidung war Gegenstand der Rechtsprechung des Gerichtshofs. In der Rechtssache C-3/00, Dänemark/Kommission, traf der Gerichtshof zu Artikel 95 EGV, der Artikel 114 AEUV entspricht, folgende Feststellung:

„Die beiden in Artikel 95 EG vorgesehenen Fälle unterscheiden sich darin, dass im ersten Fall die einzelstaatlichen Bestimmungen schon vor der Harmonisierungsmaßnahme bestanden. Sie waren dem Gemeinschaftsgesetzgeber somit bekannt, aber dieser konnte oder wollte sich bei der Harmonisierung nicht von ihr leiten lassen. Es wurde daher als hinnehmbar angesehen, dass der Mitgliedstaat die Fortgeltung seiner eigenen Vorschriften beantragen kann. Dabei verlangt der EG-Vertrag, dass solche Vorschriften durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 30 EG oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind. Dagegen kann im zweiten Fall der Erlass neuer einzelstaatlicher Rechtsvorschriften die Harmonisierung stärker gefährden. Die Gemeinschaftsorgane konnten die einzelstaatliche Regelung naturgemäß bei der Ausarbeitung der Harmonisierungsmaßnahme nicht berücksichtigen. In diesem Fall können die in Artikel 30 EG genannten Erfordernisse nicht

([7]) Siehe Rechtssache C-360/14 P, *Deutschland/Kommission*.

herangezogen werden; zulässig sind allein Gründe des Schutzes der Umwelt oder der Arbeitsumwelt, wobei Voraussetzung ist, dass der Mitgliedstaat neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorlegt und dass das Erfordernis der Einführung neuer einzelstaatlicher Bestimmungen auf einem spezifischen Problem für diesen Mitgliedstaat beruht, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt." ([8])

(53) Vor dem Hintergrund der zitierten Rechtsprechung sollte davon ausgegangen werden, dass der Zweck der Unterscheidung zwischen Artikel 114 Absätze 4 und 5 AEUV darin besteht, in Fällen, in denen die Harmonisierung eher gefährdet sein könnte, höhere Rechtfertigungserfordernisse aufzustellen, da die betreffende einzelstaatliche Bestimmung dem Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der harmonisierten Maßnahme nicht bekannt war.

(54) Wie bereits festgestellt, sind die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen in ihrer derzeitigen Fassung seit 2005 in Kraft. Somit waren sie zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Verordnung (EU) 2019/1009 in Kraft und stammen also aus der Zeit vor der genannten Verordnung.

(55) Außerdem geht aus der Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Bereitstellung von Düngeprodukten mit CE-Kennzeichnung auf dem Markt ([9]) hervor, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen dem Unionsgesetzgeber bei der Ausarbeitung der Verordnung (EU) 2019/1009 bekannt waren. Daher sollten die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen als bereits bestehende Bestimmungen im Sinne des Artikels 114 Absatz 4 AEUV betrachtet werden.

(56) Wie bereits erläutert, gilt die Verordnung (EU) 2019/1009 als einschlägige Harmonisierungsmaßnahme für diese besondere Bewertung. Daher sollten die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen im Lichte der genannten Verordnung bewertet werden. Zu prüfen bleibt, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen eine Ausnahme von der Verordnung (EU) 2019/1009 darstellen und strenger sind als die genannte Verordnung.

2.1.2. *Strenge der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen gemessen an der Verordnung (EU) 2019/1009*

(57) Der Grenzwert für den Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern gemäß Anhang I Teil II PFC 1(B) Nummer 3 Buchstabe a Ziffer ii und PFC 1(C)(I) Nummer 2 Buchstabe a Ziffer ii der Verordnung (EU) 2019/1009, von dem die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen abweichen, beträgt 60 mg/kg P_2O_5; in den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen wurde für Cadmium jedoch ein Grenzwert von 20 mg/kg P_2O_5 festgelegt. Es ist daher klar, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen von den Bestimmungen der Verordnung (EU) 2019/1009 abweichen und strenger sind als diese.

(58) Angesichts der vorstehenden Erwägungen können folgende Feststellungen getroffen werden: 1) Die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen stammen aus der Zeit vor der Harmonisierungsmaßnahme und waren dem Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Harmonisierungsmaßnahme, nämlich der Verordnung (EU) 2019/1009, bekannt. Sie sollten daher als bereits bestehende Maßnahme im Sinne des Artikels 114 Absatz 4 AEUV betrachtet werden; und 2) die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen, die von Anhang I Teil II PFC 1(B) Nummer 3 Buchstabe a Ziffer ii und PFC 1(C)(I) Nummer 2 Buchstabe a Ziffer ii der Verordnung (EU) 2019/1009 abweichen, sind strenger als die Verordnung (EU) 2019/1009.

(59) Daher stellt die Kommission fest, dass die von der Slowakischen Republik übermittelte Mitteilung gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV in vollem Umfang zulässig ist.

2.2. **Sachliche Beurteilung**

(60) Gemäß Artikel 114 Absatz 4 und Absatz 6 Unterabsatz 1 AEUV muss die Kommission sicherstellen, dass die in diesem Artikel vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind, die es einem Mitgliedstaat ermöglichen, seine von der jeweiligen Harmonisierungsmaßnahme der Union abweichenden einzelstaatlichen Bestimmungen beizubehalten.

(61) Insbesondere muss die Kommission bewerten, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 AEUV oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind und nicht über das Maß hinausgehen, das für die Erreichung des angestrebten legitimen Ziels erforderlich ist. Erfüllen die einzelstaatlichen Bestimmungen nach Auffassung der Kommission die genannten Voraussetzungen, so muss diese darüber hinaus gemäß Artikel 114 Absatz 6 AEUV prüfen, ob die einzelstaatlichen Bestimmungen ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern.

([8]) Rechtssache C-3/00, Dänemark/Kommission, Rn. 58. Weiter bestätigt durch die Urteile in der Rechtssache T-234/04, Königreich der Niederlande/Kommission, Rn. 58, den verbundenen Rechtssachen T-366/03 und T-235/04, Land Oberösterreich und Republik Österreich/Kommission, Rn. 62, und in der Rechtssache C-512/99, Deutschland/Kommission, Rn. 41.

([9]) Siehe Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission, die sich speziell mit dem Cadmiumgrenzwert befasste, SWD(2016) 64 final, Teil 2/2; https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2016/EN/SWD-2016-64-F1-EN-MAIN-PART-2.PDF; siehe insbesondere S. 5, 6, 25, 28, 29 und 32 sowie Anhang I.

(62) Angesichts des in Artikel 114 Absatz 6 AEUV festgelegten zeitlichen Rahmens muss sich die Kommission bei der Prüfung, ob die gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV mitgeteilten einzelstaatlichen Maßnahmen gerechtfertigt sind, allerdings auf die Gründe stützen, die vom mitteilenden Mitgliedstaat angeführt wurden. Die Beweislast liegt bei dem ersuchenden Mitgliedstaat, der seine einzelstaatlichen Bestimmungen beibehalten möchte.

(63) Verfügt die Kommission jedoch über Informationen, laut denen die Harmonisierungsmaßnahme der Union, von der die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen abweichen, gegebenenfalls überprüft werden müsste, kann sie diese Informationen bei der Bewertung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen berücksichtigen.

2.2.1. *Der Standpunkt der Slowakischen Republik*

(64) Der Standpunkt der Slowakischen Republik in Bezug auf den Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern mit mindestens 5 % P_2O_5 beruht auf dem langfristigen Schutz des Bodens und dem daraus resultierenden Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt.

(65) Die Slowakische Republik hat in ihrer Mitteilung an die Kommission die erwarteten Auswirkungen des in der Verordnung (EU) 2019/1009 festgelegten Grenzwerts von 60 mg/kg P_2O_5 in ihrem Hoheitsgebiet analysiert. Dieser Grenzwert gibt Anlass zu erheblichen Bedenken hinsichtlich des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Umwelt. Cadmium wird als krebserzeugender Stoff eingestuft und zählt zu den giftigsten Elementen. Pflanzen nehmen Cadmium leicht auf, wodurch es in die Lebensmittelkette gelangt. Die Slowakische Republik betont daher, dass die Exposition gegenüber Cadmium, das mit Lebensmitteln in den Körper gelangt, weiter verringert werden muss.

(66) Neben den Bedenken hinsichtlich der menschlichen Gesundheit begründet die Slowakische Republik ihre Maßnahmen auch unter Verweis auf den Schutz der Umwelt und den langfristigen Schutz ihrer Böden, bei denen es sich mehrheitlich um saure oder extrem säurehaltige Böden handelt und die daher anfälliger für die Akkumulation von Cadmium sind und deshalb eines besseren Schutzes bedürfen.

(67) Die Slowakische Republik stützt sich in ihrer Begründung auf mehrere Studien, die verschiedene Gesundheitsprobleme wie schädliche Auswirkungen auf Herz, Lunge, Knochen, Gonaden und insbesondere die Nieren sowie Osteoporose auf die Anreicherung von Cadmium im menschlichen Körper zurückführen. ([10]) Darüber hinaus beruft sich Slowakische Republik im Zusammenhang mit der Akkumulation von Cadmium im Boden auf verschiedene weitere Quellen. ([11]) Diesen Quellen zufolge besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Akkumulation von Cadmium im Boden, der unvermeidlichen Aufnahme in Lebens- und Futtermitteln und den schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit.

(68) Insbesondere wird argumentiert, dass der Faktor für den Transfer von Cadmium aus Böden in Pflanzen in hohem Maße vom pH-Wert des Bodens abhängt und dass das höchste Risiko bei sauren Böden besteht. Je saurer ein Boden ist, desto mehr Cadmium gelangt über die Pflanzen (selbst bei relativ niedrigem Cadmiumgehalt des Bodens) schneller und in größeren Mengen in die Nahrungskette.

(69) Cadmium ist ein nicht abbaubarer Schadstoff mit einer Persistenz im Boden von 75 bis 380 Jahren, und es gibt keine Mechanismen zur Herbeiführung eines Abbaus. Vielmehr akkumuliert sich Cadmium, da es im Boden deutlich weniger mobil ist als in Luft oder Wasser. Es geht in Bodenhorizonten stabile Bindungen mit organischen Stoffen ein. Die Hauptfaktoren für die Mobilität von Cadmium im Boden sind der pH-Wert des Bodens und der Gehalt an Humus und an wasserlöslichen organischen Stoffen, das Vorhandensein von Oxihydroxiden und konkurrierenden Ionen sowie eine signifikante Feuchtigkeit.

(70) Mehr als 70 % der landwirtschaftlichen Böden in der Slowakei sind sauer oder extrem säurehaltig. Bei der Bewertung der Mobilität von Cadmium im Boden-Pflanzen-System ist dies somit ein äußerst nachteiliger und bedeutender Faktor.

([10]) Beispielsweise Wexler, P., 1999: Encyclopedia of Toxicology. Academic Press, 1999, und Ministerium für Unternehmen und Innovation, Schweden, schwedischer Standpunkt zu durch Cadmium bedingte Risiken für die menschliche Gesundheit, N2016/02227/JM, 14. September 2016.

([11]) Čurlík, J., 2012: Potenciálne toxické stopové prvky a ich distribúcia v pôdach Slovenska [Potenziell toxische Spurenelemente und ihre Verteilung in den Böden der Slowakei]. Fakultät für Naturwissenschaften, Comenius-Universität Bratislava, S. 285-287.
(Čurlík, 2012). OECD, 1994: Cadmium: Risk reduction monograph No 5. Environment Directorate OECD, Paris, und Christensen, J. B., Haung, P. M., 1999: Solid phase cadmium and the reaction of aqueous cadmium with soil surfaces. In: McLaughlin, M. J., Singh, B. R. (Hrsg.): Cadmium and plants. Kluwer Acad. Publ. London, S. 65-96.

(71) Die Böden der Slowakei sind nicht nur stark säurehaltig, sondern verlieren auch immer mehr an organischen Stoffen. Die regelmäßige und ausreichende Aufnahme organischer Stoffe durch den Boden kann durch eine eng mit der Tierhaltung verbundene Form der organischen Düngung erreicht werden. Der Gehalt an organischem Kohlenstoff und die Qualität der organischen Stoffe in den slowakischen landwirtschaftlichen Böden haben sich seit 1990, als der Rückgang der Viehbestände einsetzte, erheblich verändert. In der EU ist die Slowakische Republik eines der Länder mit der geringsten Anzahl an Großvieheinheiten je Hektar. Auch dies erklärt, warum die Möglichkeit, eine Erhöhung des Cadmiumgehalts der slowakischen Böden zu verhindern, so wichtig ist.

(72) Darüber hinaus betont die Slowakische Republik, dass es von großer Bedeutung sei, den Eintrag von Cadmium aus Phosphatdüngern in landwirtschaftliche Flächen zu unterbinden oder einzuschränken, da festgestellt wurde, dass einige ihrer Böden hohe Cadmiumkonzentrationen aufweisen, die auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sind (von der natürlichen geochemischen Zusammensetzung über atmosphärische Deposition bis hin zu früheren Industrietätigkeiten in der Nähe der jeweiligen Flächen). Auf landwirtschaftlichen Flächen ist die Cadmiumkonzentration hauptsächlich anthropogenen Ursprungs und zu einem großen Teil durch den Einsatz von Phosphatdüngern bedingt. Eine weitere Belastung des Bodens in den genannten Flächen durch die Ausbringung von Phosphatdüngern ist daher nicht wünschenswert und könnte schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben.

(73) Die überwiegende Mehrheit der Phosphatdünger auf dem slowakischen Markt sind EG-Düngemittel. Die meisten EG-Düngemittel auf dem slowakischen Markt weisen jedoch einen Cadmiumgehalt von weniger als 20 mg/kg P_2O_5 auf. Die Slowakische Republik ist besorgt darüber, dass in der Slowakei zwar bereits 95 % der eingeführten Düngemittel den künftigen, in der Verordnung (EU) 2019/1009 festgelegten Grenzwert von 60 mg/kg P_2O_5 einhalten, der Cadmiumgehalt jedoch sowohl im Boden als auch in landwirtschaftlichen Erzeugnissen steigt. Dies hat bereits zu einem erhöhten Cadmiumgehalt von Säuglingsnahrung geführt. Darüber hinaus befürchtet die Slowakische Republik, dass sich das Einfuhrverhalten in Zukunft ändern wird, was zu einem erheblichen Anstieg der Vermarktung von Produkten mit einem höheren Cadmiumgehalt als 20 mg/kg P_2O_5 und damit zu einer weiteren Akkumulation von Cadmium im Boden und anschließend zu einer Verlagerung in die Lebensmittelkette führen wird.

(74) Schließlich führt die Slowakische Republik aus, dass es in der Slowakei keine Hersteller von Phosphatdüngern gebe und daher nicht zu befürchten sei, dass die beantragte Ausnahmeregelung einem inländischen Hersteller zugutekommen könne.

2.2.2. *Beurteilung des Standpunkts der Slowakischen Republik*

2.2.2.1. Rechtfertigung aufgrund wichtiger Erfordernisse gemäß Artikel 36 AEUV oder des Schutzes der Umwelt oder des Arbeitsumfelds

(75) Mit den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen soll ein höheres Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt erreicht werden, als es in der Verordnung (EU) 2019/1009 in Bezug auf die Exposition gegenüber Cadmium vorgesehen ist, indem die weitere Akkumulation von Cadmium im Boden verhindert wird. Die Mittel zur Erreichung dieses Ziels sind die Beibehaltung eines niedrigeren Cadmiumgrenzwerts in Phosphatdüngern mit einem Massengehalt von mindestens 5 % P_2O_5 gegenüber dem in der Verordnung (EU) 2019/1009 festgelegten harmonisierten Grenzwert.

(76) Zum Schutz der menschlichen Gesundheit ist anzumerken, dass Cadmium ein für Menschen nicht erforderliches und toxisches Element ist und keinen Nutzen für Pflanzen und Tiere hat. Insbesondere ist festzustellen, dass Cadmiumoxid gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 als karzinogener Stoff der Kategorie 2 eingestuft wurde. ([12])

(77) Cadmium in Pflanzen und die Aufnahme von Cadmium durch Lebensmittel könnten langfristig schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben. Darüber hinaus wird es nach der Aufnahme im menschlichen Körper aufgenommen wirksam gebunden und lebenslang angereichert. ([13])

(78) Cadmium kann die Nieren schädigen und zu einer übermäßigen Eiweißproduktion im Urin führen. Für die Schwere der Wirkung sind die Dauer und der Umfang der Cadmiumexposition maßgeblich. Skelettschäden sind eine weitere kritische Wirkung einer chronischen Exposition gegenüber Cadmium in einem etwas höheren Umfang als demjenigen, bei dem als frühzeitiger Indikator Eiweiß im Urin festzustellen wäre. Cadmium lagert sich hauptsächlich in der Leber und den Nieren an, wird nur langsam ausgeschieden und kann jahrzehntelang im menschlichen Körper verbleiben.

([12]) Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (ABl. L 353 vom 31.12.2008, S. 1).

([13]) Siehe wissenschaftlicher Bericht zur ernährungsbedingten Exposition der europäischen Bevölkerung gegenüber Cadmium, 2012: https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/scientific_output/files/main_documents/2551.pdf, (*EFSA Journal* 2012;10(1).

(79) Eine Exposition der Öffentlichkeit gegenüber Cadmium ist durch verschiedene Quellen gegeben, u. a. durch Rauchen. Für Nichtraucher sind Lebensmittel die wichtigste Quelle für eine Aufnahme von Cadmium. Cadmium ist in erster Linie toxisch für die Nieren, kann aber auch die Knochenmineralisierung beeinträchtigen und wurde statistisch mit einem erhöhten Krebsrisiko (Lunge, Endometrium, Blase und Brust) in Verbindung gebracht. ([14]) Darüber hinaus können Gesundheitsrisiken für erwachsene Raucher und Menschen mit abgereicherten Eisenspeichern und/oder in der Nähe industrieller Emissionsquellen lebende Menschen nicht ausgeschlossen werden. ([15])

(80) Zusätzlich zu den Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit könnte eine weitere Akkumulation von Cadmium in Böden negative Auswirkungen auf die biologische Vielfalt des Bodens und damit auf Bodenfunktionen (z. B. Zerfall organischer Stoffe) sowie durch Auswaschung in Böden auf die Grundwasserqualität haben. Sowohl die Toxizität als auch die Bioverfügbarkeit von Cadmium werden von den Bodenmerkmalen beeinflusst. Die Mobilität und Bioverfügbarkeit von Cadmium sind in sauren Böden höher und in kalkhaltigen Böden niedriger. Da 1) rund 70 % der landwirtschaftlichen Böden in der Slowakei sauer oder extrem säurehaltig sind, 2) die slowakischen landwirtschaftlichen Böden aufgrund des geringen Viehbestands in der Slowakei zunehmend arm an organischen Stoffen sind und 3) die slowakischen Böden aufgrund der oben beschriebenen Faktoren bereits stark mit Cadmium verunreinigt sind, kann der Schluss gezogen werden, dass für diesen Mitgliedstaat eine besondere Situation besteht, die ihn besonders anfällig für die Akkumulation von Cadmium im Boden macht.

(81) Bedenken hinsichtlich der von Cadmium ausgehenden Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt hat der Rat bereits in seiner Entschließung vom 25. Januar 1988 geäußert. ([16]) Der Rat betonte die Bedeutung einer Verringerung der Verbringung von Cadmium in den Boden aus allen Quellen, einschließlich diffuser Quellen (z. B. atmosphärische Deposition, Phosphatdünger, Klärschlamm), unter anderem durch „geeignete Maßnahmen zur Überwachung des Cadmiumgehalts von Phosphatdüngern, die sich auf eine entsprechende Technologie stützen und … keine übermäßigen Kosten verursachen, unter Berücksichtigung der Umweltbedingungen in den verschiedenen Regionen der Gemeinschaft".

(82) Im Jahr 2002 kam der Wissenschaftliche Ausschuss „Gesundheits- und Umweltrisiken" zu dem Schluss, dass ein Grenzwert von 40 mg/kg P_2O_5 oder mehr zu einer Cadmiumakkumulation in den meisten Böden in der Europäischen Union führen würde. Dagegen wurde nicht davon ausgegangen, dass ein Grenzwert von 20 mg/kg P_2O_5 oder weniger über 100 Jahre zu einer langfristigen Akkumulation im Boden führt (sofern andere Cadmiumeinträge nicht berücksichtigt werden).

(83) In Erwägungsgrund 15 der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 wurde die Absicht der Kommission, die Problematik ungewollter Cadmiumbeimengungen in mineralischen Düngemitteln in Angriff zu nehmen, bereits angekündigt.

(84) In ihrem Vorschlag für die Verordnung (EU) 2019/1009 ([17]) kam die Kommission auf der Grundlage der bei der Bewertung der Auswirkungen verfügbaren wissenschaftlichen Daten zu dem Schluss, dass Cadmiummetall und Cadmiumoxid im Allgemeinen eine ernste Gefahr für die Gesundheit darstellen können. Die Kommission schlug vor, einen Grenzwert von 60 mg/kg P_2O_5 in Phosphatdüngern festzulegen und diesen Grenzwert innerhalb von 12 Jahren nach Inkrafttreten der neuen Verordnung schrittweise auf 20 mg/kg P_2O_5 zu senken.

(85) Es wird auch allgemein anerkannt, dass cadmiumhaltige Düngemittel die weitaus bedeutendste Quelle für das Eindringen von Cadmium in Böden und in die Nahrungskette sind. ([18]) In der Verordnung (EU) 2019/1009 ist ein Grenzwert von 60 mg/kg P_2O_5 festgelegt, der ab dem 16. Juli 2022 gilt. Bei der überwiegenden Mehrheit der auf dem europäischen Markt verfügbaren Düngemittel wird dieser Grenzwert bereits eingehalten. Obwohl die Einführung dieses Grenzwerts ein Schritt in die richtige Richtung ist, ist es auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Daten unwahrscheinlich, dass sich die Akkumulation von Cadmium in Böden langfristig signifikant verringert.

(86) Da in Zukunft ein ehrgeizigerer harmonisierter Grenzwert für Cadmium in Phosphatdüngern erforderlich ist, ist die Kommission gemäß der Verordnung (EU) 2019/1009 verpflichtet, diese Grenzwerte zu überprüfen, um sie nach Möglichkeit zu senken.

(87) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen ist davon auszugehen, dass der in den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen festgelegte Höchstgrenzwert durch Erfordernisse des Schutzes der menschlichen Gesundheit, des menschlichen Lebens und der Umwelt gerechtfertigt ist.

([14]) *EFSA Journal* 2012;10(1).

([15]) Bericht über die EU-Risikobewertung zu Cadmium und Cadmiumoxid, wie in SWD(2016) 64 final, S. 11, zitiert.

([16]) ABl. C 30 vom 4.2.1988, S. 1.

([17]) COM/2016/0157 final — 2016/084 (COD).

([18]) Siehe Studie *Revisiting and updating the effect of phosphate fertilizers to cadmium accumulation in European agricultural soils* von Erik Smolders und Laetitia Six, im Auftrag von Fertilizers Europe, 2013, http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_168_rd_en.pdf

2.2.2.2. Keine willkürliche Diskriminierung, keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten, keine Behinderung des Funktionierens des Binnenmarkts

a) Keine willkürliche Diskriminierung

(88) Gemäß Artikel 114 Absatz 6 AEUV muss die Kommission prüfen, ob die Beibehaltung der mitgeteilten Maßnahmen ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung darstellt. Um eine Diskriminierung zu vermeiden, dürfen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ([19]) vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, wenn dies nicht aus objektiven Gründen gerechtfertigt ist. Das Fehlen einer Diskriminierung bedeutet, dass nationale Handelsbeschränkungen nicht so angewandt werden dürfen, dass Waren aus anderen Mitgliedstaaten diskriminiert werden.

(89) Die Slowakische Republik hat angegeben, dass in der Slowakei derzeit keine Phosphatdüngemittel hergestellt werden. Die Kommission stellt zudem fest, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen in jedem Fall sowohl für inländische als auch für in anderen Mitgliedstaaten hergestellte Produkte gelten würden, sollten solche Produkte künftig in der Slowakei eingeführt werden. Sofern nicht das Gegenteil nachgewiesen wird, ist davon auszugehen, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung darstellen.

b) Keine verschleierte Beschränkung des Handels

(90) Einzelstaatliche Maßnahmen, mit denen strengere Bedingungen für das Inverkehrbringen von Produkten als eine Verordnung der Union festgelegt werden, würden normalerweise ein Handelshemmnis darstellen. Das Handelshemmnis würde darin bestehen, dass einige der Produkte, die in der übrigen Union rechtmäßig in Verkehr gebracht werden, aufgrund der einzelstaatlichen Bestimmungen in dem betreffenden Mitgliedstaat nicht in Verkehr gebracht werden dürften. Durch die in Artikel 114 Absatz 6 AEUV festgelegten Voraussetzungen soll verhindert werden, dass die in den Absätzen 4 und 5 genannten Kriterien zur Festlegung unangemessener Beschränkungen herangezogen werden, bei denen es sich eigentlich um Maßnahmen wirtschaftlicher Art handelt, mit denen die Einfuhr von Produkten aus anderen Mitgliedstaaten behindert und somit die nationale Produktion auf indirekte Weise geschützt werden sollen. ([20])

(91) Da die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen auch für Wirtschaftsteilnehmer, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, einen strengeren Grenzwert für den Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern in einem ansonsten harmonisierten Bereich vorsehen, könnten sie eine verschleierte Beschränkung des Handels oder eine Behinderung des Funktionierens des Binnenmarkts darstellen.

(92) Da sich nicht nachweisen lässt, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen die slowakischen Hersteller schützen sollen, kann der Schluss gezogen werden, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Daher obliegt es der Kommission zu prüfen, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen das Funktionieren des Binnenmarktes behindern.

c) Keine Behinderung des Funktionierens des Binnenmarkts

(93) Nach Artikel 114 Absatz 6 AEUV muss die Kommission prüfen, ob die Aufrechterhaltung der mitgeteilten Maßnahmen ein Hindernis für das Funktionieren des Binnenmarkts darstellt. Die Auslegung dieser Voraussetzung darf nicht dazu führen, dass die Billigung jeder einzelstaatlichen Maßnahme verhindert wird, von der Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts zu erwarten sind. Jede einzelstaatliche Maßnahme, die eine Abweichung von einer auf die Vollendung und das Funktionieren des Binnenmarkts ausgerichteten Harmonisierungsmaßnahme darstellt, ist im Grunde genommen eine Maßnahme, die Auswirkungen auf den Binnenmarkt erwarten lässt. Damit also der Nutzen des Verfahrens gemäß Artikel 114 AEUV erhalten bleibt, ist das Konzept der Behinderung des Funktionierens des Binnenmarkts im Zusammenhang mit Artikel 114 Absatz 6 AEUV als Auswirkung aufzufassen, die im Hinblick auf das angestrebte Ziel unverhältnismäßig ist. ([21])

([19]) Siehe Rechtssache C-492/14, Essent Belgium, Rn. 80; Beschluss (EU) 2018/702 der Kommission vom 8. Mai 2018 zu den von Dänemark mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den Zusatz von Nitriten zu bestimmten Fleischerzeugnissen, Erwägungsgrund 52 (ABl. L 118 vom 14.5.2018, S. 7); Entscheidung 2006/348/EG der Kommission vom 3. Januar 2006 zu von der Republik Finnland gemäß Artikel 95 Absatz 4 EG-Vertrag mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln, Erwägungsgrund 38 (ABl. L 129 vom 17.5.2006, S. 25); Entscheidung 2006/347/EG der Kommission vom 3. Januar 2006 zu vom Königreich Schweden gemäß Artikel 95 Absatz 4 EG-Vertrag mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln, Erwägungsgrund 39 (ABl. L 129 vom 17.5.2006, S. 19); Entscheidung 2006/349/EG der Kommission vom 3. Januar 2006 zu von der Republik Österreich gemäß Artikel 95 Absatz 4 EG-Vertrag mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln, Erwägungsgrund 39 (ABl. L 129 vom 17.5.2006, S. 31).

([20]) Beschluss (EU) 2018/702, Erwägungsgrund 54, Entscheidung 2006/348/EG, Erwägungsgrund 40, Entscheidung 2006/347/EG, Erwägungsgrund 41, Entscheidung 2006/349/EG, Erwägungsgrund 41.

([21]) Beschluss (EU) 2018/702, Erwägungsgrund 55, Entscheidung 2006/348/EG, Erwägungsgrund 42, Entscheidung 2006/347/EG, Erwägungsgrund 43, Entscheidung 2006/349/EG, Erwägungsgrund 43.

(94) Bei der Bewertung, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen tatsächlich dazu geeignet und erforderlich sind, dieses Ziel zu erreichen, sind mehrere Faktoren zu berücksichtigen. Die Kommission muss prüfen, ob das Schutzniveau infolge des in den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen vorgesehenen Cadmiumgrenzwerts höher ist als aufgrund der Harmonisierungsmaßnahme und ob es die Gesundheit und das Leben von Menschen einerseits und die Umwelt andererseits wirksam schützt.

(95) Mit den mitgeteilten einzelstaatlichen Vorschriften sollen die menschliche Gesundheit und die Umwelt geschützt werden, indem die Akkumulation von Cadmium im Boden verhindert wird. In ihrer Mitteilung an die Kommission begründet die Slowakische Republik die Notwendigkeit der Ausnahmeregelung mit den besonderen Umständen im Zusammenhang mit dem hohen Säuregehalt und dem niedrigen Gehalt an organischen Stoffen der landwirtschaftlichen Böden in der Slowakei und den sich daraus ergebenden negativen Auswirkungen auf den Cadmiumgehalt des Bodens und die Gesundheit der Bevölkerung des Landes. Etwa 70 % der landwirtschaftlichen Böden in der Slowakei sind sauber oder extrem säurehaltig, und viele Böden verlieren immer mehr an organischen Stoffen; dies führt zu einer spezifischen Situation in diesem Mitgliedstaat, die diesen Mitgliedstaat besonders anfällig für die Akkumulation von Cadmium in Böden macht.

(96) Darüber hinaus wurde ein Höchstgrenzwert von 20 mg/kg P_2O_5 oder weniger für die Cadmiumkonzentration in Düngemitteln als wirksam ermittelt, um eine langfristige Akkumulation von Cadmium im Boden (über einen Zeitraum von 100 Jahren) zu vermeiden.

(97) Angesichts der besonderen Situation der Slowakischen Republik können die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen als erforderlich angesehen werden, um die mit ihnen verfolgten Ziele zu erreichen.

(98) Darüber hinaus macht die Slowakische Republik geltend, dass der Cadmiumgehalt der meisten auf dem Markt befindlichen Düngemittel unter dem Grenzwert von 20 mg/kg P_2O_5 liege, obwohl dies derzeit für EG-Düngemittel nicht erforderlich sei. Die Festlegung eines Grenzwerts auf 20 mg/kg P_2O_5 wird daher keine erheblichen Marktstörungen verursachen.

(99) Die Anwendung anderer Maßnahmen (z. B. Nutzungsbeschränkungen) wäre in der Praxis sehr schwer zu kontrollieren und möglicherweise nicht geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Beibehaltung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen nicht unverhältnismäßig ist und kein Hindernis für das Funktionieren des Binnenmarkts im Sinne des Artikels 114 Absatz 6 AEUV darstellt.

(100) Daher ist nach Auffassung der Kommission die Voraussetzung erfüllt, dass das Funktionieren des Binnenmarkts nicht behindert werden darf.

2.2.2.3. Zeitliche Beschränkung

(101) Um sicherzustellen, dass die einzelstaatliche Maßnahme und das potenzielle Hindernis für das Funktionieren des Binnenmarkts auf das zur Erreichung der von der Slowakischen Republik verfolgten Ziele unbedingt erforderliche Maß beschränkt werden, sollte die nationale Ausnahmeregelung zeitlich begrenzt werden. Die Ausnahmeregelung wäre nicht mehr erforderlich, wenn der harmonisierte Grenzwert künftig in Höhe des slowakischen Grenzwerts oder darunter festgesetzt würde.

(102) Der harmonisierte Grenzwert könnte nur durch einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission, beispielsweise im Rahmen der Überprüfung gemäß Artikel 49 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2019/1009, in Höhe des slowakischen Grenzwerts oder darunter festgesetzt werden. Der Zeitraum, für den die Ausnahmeregelung gewährt wird, sollte daher durch diesen Beschluss nicht auf einen bestimmten Zeitpunkt begrenzt werden, sondern an einen solchen künftigen Beschluss des Gesetzgebers angepasst werden.

(103) Dies steht im Einklang mit Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2019/1009, wonach Ausnahmen von der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV in Bezug auf den Cadmiumgehalt so lange gelten können, bis auf Unionsebene harmonisierte Grenzwerte für den Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern gelten, die den einzelstaatlichen Werten entsprechen oder darunter liegen.

(104) Die Genehmigung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen sollte daher so lange gelten, bis auf Unionsebene ein überarbeiteter harmonisierter Grenzwert gilt, der dem slowakischen Grenzwert entspricht oder darunter liegt.

3. **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

(105) Aus den vorstehenden Erwägungen sollte festgestellt werden, dass die am 9. August 2019 übermittelte Mitteilung der Slowakischen Republik über die Beibehaltung einzelstaatlicher Bestimmungen, die von der Verordnung (EU) 2019/1009 abweichen, zulässig ist.

(106) Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Vorschriften

— 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.

(107) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen gebilligt werden können —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die von der Slowakischen Republik gemäß Artikel 114 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen, die hinsichtlich des Cadmiumgehalts von Phosphatdüngern von der Verordnung (EU) 2019/1009 abweichen, d. h. das Verbot des Inverkehrbringens in der Slowakei von Phosphatdüngern mit einem Massengehalt von mindestens 5 % P_2O_5 gemäß Anhang I PFC 1(B) Nummer 3 Buchstabe a Ziffer ii und PFC 1(C)(I) Nummer 2 Buchstabe a Ziffer ii der Verordnung (EU) 2019/1009, deren Cadmiumgehalt mehr als 20 mg/kg P_2O_5 beträgt, werden genehmigt, bis auf Unionsebene ein überarbeiteter harmonisierter Grenzwert gilt, der gleich hoch oder niedriger ist als der slowakische Grenzwert.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Slowakische Republik gerichtet.

Brüssel, den 6. August 2020

Für die Kommission
Thierry BRETON
Mitglied der Kommission