AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2020/1178

af 27. juli 2020

om de nationale bestemmelser om det højest tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Kongeriget Danmark har givet meddelelse om i henhold til artikel 114, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

(meddelt under nummer C(2020) 4988)

(Kun den danske udgave er autentisk)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 114, stk. 6, og

ud fra følgende betragtninger:

1. FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER OG SAGSFORLØB

(1) Den 27. januar 2020 gav kongeriget Danmark i henhold til artikel 114, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TFEU) Kommissionen meddelelse om, at man agtede at opretholde nationale bestemmelser om cadmiumindhold i gødninger som en undtagelse fra Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1009 ([1]).

1.1. EU-lovgivning

1.1.1. *Artikel 114, stk. 4 og 6, i TEUF*

(2) Artikel 114, stk. 4 og 6, i TEUF lyder:

»4. Hvis en medlemsstat, efter at Europa-Parlamentet og Rådet, Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at opretholde nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 36, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser og om grundene til deres opretholdelse.

(…)

6. Kommissionen bekræfter eller forkaster inden seks måneder efter meddelelsen som omhandlet i stk. 4 (…) de pågældende nationale bestemmelser efter at have konstateret, om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og om de udgør en hindring for det indre markeds funktion.

Hvis Kommissionen ikke har truffet nogen afgørelse inden for dette tidsrum, betragtes de i stk. 4 (…) omhandlede nationale bestemmelser som godkendt.«

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1009 af 5. juni 2019 om fastsættelse af regler om tilgængeliggørelse på markedet af EU-gødningsprodukter og om ændring af forordning (EF) nr. 1069/2009 og (EF) nr. 1107/2009 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2003/2003 (EUT L 170 af 25.6.2019, s. 1).

1.2. **Harmoniseringsforanstaltninger inden for gødningsprodukter**

1.2.1. *Forordning (EF) nr. 2003/2003*

(3) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2003/2003 ([2]) finder anvendelse på produkter, som markedsføres som gødninger under betegnelsen »EF-gødning«. I henhold til forordning (EF) nr. 2003/2003 må en gødning, der tilhører en af typerne i forordningens bilag I, og som opfylder forordningens bestemmelser, betegnes »EF-gødning« og bevæge sig frit på det indre marked.

(4) Bilag I til forordning (EF) nr. 2003/2003 indeholder en udtømmende liste over typer af gødninger, der er underlagt harmoniseringsforanstaltninger. Der er for hver gødningstype særlige krav vedrørende for eksempel næringsstofindhold og -opløselighed eller forarbejdningsmetoder.

(5) Forordning (EF) nr. 2003/2003 finder hovedsagligt anvendelse på uorganiske gødninger. Nogle af de omfattede gødningstyper har et fosforindhold på 5 masseprocent fosforpentoxid (P_2O_5)-ækvivalent eller derover.

(6) I artikel 5 i forordning (EF) nr. 2003/2003 fastsættes princippet om fri bevægelighed af EF-gødninger på det indre marked, hvorefter medlemsstater, på grundlag af sammensætning, identifikation, mærkning eller pakning, og andre bestemmelser i denne forordning, hverken må forbyde, begrænse eller forhindre markedsføringen af EF-gødninger, der opfylder kravene i overensstemmelse med denne forordning.

(7) Forordning (EF) nr. 2003/2003 indeholder ingen grænseværdier for forurenende stoffer i EF-gødninger. Med nogle få undtagelser baseret på Kommissionens afgørelser til anvendelse af de respektive TEUF-bestemmelser ([3]) er der således fri bevægelighed på det indre marked for EF-gødninger med et fosforindhold på mindst 5 % P_2O_5, uanset deres cadmiumindhold.

(8) I henhold til betragtning 15 i forordning (EF) nr. 2003/2003 havde Kommissionen allerede til hensigt at behandle spørgsmålet om utilsigtet indhold af cadmium i mineralsk gødning. Det fremgår således, at »gødninger kan blive forurenede med stoffer, der kan udgøre en potentiel risiko for menneskers eller dyrs sundhed og for miljøet. På baggrund af udtalelsen fra Den Videnskabelige Komité for Toksicitet, Økotoksicitet og Miljø (SCTEE), har Kommissionen til hensigt at behandle spørgsmålet vedrørende utilsigtet indhold af cadmium i mineralske gødninger, og den vil om nødvendigt udarbejde et forslag til forordning, som forelægges Europa-Parlamentet og Rådet. Hvis det er relevant, vil andre forurenende stoffer senere blive behandlet på samme måde.«

1.2.2. *Forordning (EU) 2019/1009*

(9) Forordning (EU) 2019/1009 indeholder harmoniseringsforanstaltninger vedrørende »EU-gødningsprodukter«. Den ophæver forordning (EF) nr. 2003/2003 med virkning fra den 16. juli 2022.

(10) EU-gødningsprodukter er gødningsprodukter, som er CE-mærkede, når de markedsføres på det indre marked. Et EU-gødningsprodukt skal opfylde kravene i forordning (EU) 2019/1009 for en eller flere af de relevante produktfunktionskategorier (»PFC«) og komponentmaterialekategorier, og mærkes i overensstemmelse med de heri anførte mærkningskrav. Der er syv PFC'er for EU-gødningsprodukter, hvoraf en omfatter gødninger.

(11) Forordning (EU) 2019/1009 omfatter uorganiske gødninger på mere generisk vis end bilag I til forordning (EF) nr. 2003/2003, på grundlag af en række generelle krav om kvalitet og sikkerhed. Herudover finder forordning (EU) 2019/1009 anvendelse på organiske og organisk-mineralske gødninger, som ligger uden for det materielle anvendelsesområde af forordning (EF) nr. 2003/2003.

([2]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2003/2003 af 13. oktober 2003 om gødninger (EUT L 304 af 21.11.2003, s. 1).

([3]) Jf. Kommissionens afgørelser af 3. januar 2006: 2006/347/EF om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Kongeriget Sverige har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, betragtning 41 (EUT L 129 af 17.5.2006, s. 19), 2006/348/EF om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Republikken Finland har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, betragtning 40 (EUT L 129 af 17.5.2006, s. 25) og 2006/349/EF om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Republikken Østrig har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4 (EUT L 129 af 17.5.2006, s. 31).

(12) I punkt 3, litra a), nr. ii), under PFC 1(B) og punkt 2, litra a), nr. ii), under PFC 1(C)(I) i bilag I til forordning (EU) 2019/1009, introducerer denne forordning begrebet »fosfatgødninger« på EU-plan for organisk-mineralske gødninger eller uorganiske makronæringsstofgødninger med et fosforindhold på mindst 5 masseprocent P_2O_5-ækvivalent.

(13) For første gang på EU-plan fastsættes der i forordningen grænseværdier for forurenende stoffer i EU-gødningsprodukter. For fosfatgødninger er grænseværdien for cadmium 60 mg/kg P_2O_5. For andre gødninger gælder andre grænseværdier, som ikke er udtrykt i mg/kg P_2O_5, men i mg/kg tørstof af hele produktet med alle dets komponenter.

(14) I henhold til princippet om fri bevægelighed i medfør af artikel 3, stk. 1 i forordning (EU) 2019/1009 må medlemsstaterne af grunde, der vedrører sammensætning, mærkning eller andre aspekter omfattet af denne forordning, ikke hindre tilgængeliggørelse på markedet af EU-gødningsprodukter, der opfylder bestemmelserne i denne forordning. I henhold til artikel 3, stk. 2 i forordning (EU) 2019/1009 kan en medlemsstat, som den 14. juli 2019 var omfattet af en undtagelse fra forordning (EF) nr. 2003/2003 vedrørende cadmiumindholdet i gødninger, som er indrømmet i overensstemmelse med artikel 114, stk. 4, i TEUF, fortsat anvende den nationale grænseværdi for cadmiumindhold i fosfatgødninger, indtil det tidspunkt, hvor harmoniserede grænseværdier for cadmiumindhold i fosfatgødninger, som er lig med eller lavere end de grænseværdier, der gælder i den pågældende medlemsstat den 14. juli 2019, finder anvendelse på EU-plan.

(15) Desuden har Kommissionen pligt til senest den 16. juli 2026 at revidere grænseværdierne for cadmiumindholdet i fosfatgødninger med henblik på at vurdere, om det kan lade sig gøre at nedsætte grænseværdierne til et passende lavere niveau. Kommissionen skal tage hensyn til miljøfaktorer, navnlig i forhold til de gældende jordbunds- og klimaforhold, sundhedsfaktorer samt socioøkonomiske faktorer, herunder forsyningssikkerheden.

1.2.3. *Valgfri ordning*

(16) EU-markedet for gødningsprodukter er kun delvist harmoniseret.

(17) Formålet med forordning (EF) nr. 2003/2003 er at sikre den frie bevægelighed af EF-gødninger på det indre marked. Denne forordning påvirker dog ikke såkaldte »nationale gødninger«, der er markedsført af medlemsstaterne i overensstemmelse med national lovgivning. Producenter kan vælge at markedsføre gødninger som »EF-gødninger« eller som »nationale gødninger«.

(18) Forordning (EU) 2019/1009 indfører ikke ændringer af den valgfrie ordning. Den sikrer den frie bevægelighed af EU-gødningsprodukter på det indre marked og tillader fortsat tilgængeliggørelse på markedet af nationale gødningsprodukter. Producenten kan frit vælge.

(19) Baseret på forordning (EF) nr. 2003/2003 og (EU) 2019/1009 må medlemsstater ikke hindre tilgængeliggørelsen på markedet af henholdsvis EF-gødninger og EU-gødningsprodukter, der opfylder kravene, af grunde relateret til blandt andet cadmiumindhold.

(20) Medlemsstater kan dog opretholde eller indføre grænseværdier, der anses som passende for forurenende stoffer i nationale gødningsprodukter, som ikke er omfattet af forordning (EU) 2019/1009. Alle medlemsstater er i et vist omfang bekymret for den trussel, som akkumuleringen af cadmium udgør for afgrødeproduktionens langsigtede bæredygtighed. Størstedelen af medlemsstaterne har allerede indført regler for begrænsning af cadmiumindholdet i nationale gødningsprodukter med det formål at nedsætte emissioner af cadmium i miljøet og derved menneskers eksponering for cadmium. Denne afgørelse henviser ikke til denne type regler.

(21) Unionens harmoniseringsforanstaltninger sameksisterer med gældende nationale bestemmelser for gødningsprodukter.

1.3. **Meddelte nationale bestemmelser**

(22) De nationale bestemmelser, som Kongeriget Danmark har givet meddelelse om (»meddelte nationale bestemmelser«), er fastsat i bekendtgørelse nr. 223 af 5. april 1989 om indhold af cadmium i fosfatholdig gødning (»bekendtgørelsen«), ifølge hvilken den aktuelle grænseværdi er gældende fra 1998.

(23) Bekendtgørelsen regulerer salg med henblik på anvendelse i Danmark. Den fastsætter en grænseværdi for cadmium i kunstgødninger, der er baseret på råfosfat, med et samlet fosforindhold på 1 % eller derover på vægtbasis. Et fosforindhold på 1 % på vægtbasis svarer til 2,3 masseprocent P_2O_5-ækvivalent. Grænseværdien for cadmium i disse gødninger er 110 mg Cd/kg fosfor, hvilket svarer til 48 mg Cd/kg P_2O_5. For gødninger, der ikke er kunstgødninger baseret på råfosfat med et samlet fosforindhold på 2,3 masseprocent P_2O_5-ækvivalent eller derover, anfører bekendtgørelsen ingen cadmiumgrænseværdi.

(24) Kongeriget Danmark har anvendt grænseværdien, der er fastsat i bekendtgørelsen, for både nationale gødninger og gødninger, der er harmoniseret i henhold til forordning (EF) nr. 2003/2003. Bekendtgørelsen, som har været anvendt i Danmark siden 1989, er ikke blevet meddelt af Kongeriget Danmark til Kommissionen i henhold til artikel 114 i TEUF eller de foregående traktatbestemmelser ([4]) for så vidt angår forordning (EF) nr. 2003/2003. I den aktuelle meddelelse i medfør af forordning (EU) 2019/1009 har Kongeriget Danmark dog påpeget, at det meddelte udkastet til bekendtgørelsen til Kommissionen den 19. januar 1988 i henhold til Rådets direktiv 83/189/EØF ([5]), og at det øgede den pågældende nationale grænseværdi, før bekendtgørelsen blev vedtaget, for at tage højde for indsigelser fra de tre andre medlemsstater efter denne meddelelse.

(25) I meddelelsen anmoder Kongeriget Danmark om Kommissionens godkendelse til at anvende de meddelte nationale bestemmelser på kunstgødninger, der er baseret på råfosfat med et samlet fosforindhold på 2,3 masseprocent P_2O_5-ækvivalent eller derover uanset de i forordning (EU) 2019/1009 fastsatte cadmiumgrænser. Med andre ord har Kongeriget Danmark til hensigt at anvende den nationale cadmiumgrænse på både fosfatgødninger og visse andre gødninger, der er reguleret i denne forordning. Den aktuelle meddelelse indeholder ikke en anmodning om at godkende en undtagelse fra forordning (EF) nr. 2003/2003.

1.4. **Fremgangsmåde**

(26) Ved brev af 27. januar 2020, registreret den 29. januar 2020, meddelte Kongeriget Danmark Kommissionen om dets intentioner om at opretholde de nationale bestemmelser om cadmiumindhold i kunstgødninger baseret på råfosfat med et samlet fosforindhold på 2,3 masseprocent P_2O_5-ækvivalent eller derover som en undtagelse fra forordning (EU) 2019/1009. I medfør af artikel 114, stk. 4, sammenholdt med artikel 36 i TEUF, er Kongeriet Danmarks begrundelse begrundet i vigtige behov, der vedrører beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet mod eksponering for cadmium.

(27) Ved brev af 30. januar 2020 bekræftede Kommission modtagelsen af meddelelsen og informerede Kongeriget Danmark, at den seks måneder lange undersøgelsesperiode i henhold til artikel 114, stk. 6, i TEUF slutter den 30. juli 2020.

(28) Kongeriget Danmark indsendte supplerende oplysninger til Kommissionen den 31. marts 2020 for at understøtte sin meddelelse baseret på artikel 114, stk. 4, i TEUF. Disse oplysninger indeholder præciseringer med hensyn til det materielle anvendelsesområde af de nationale bestemmelser, som Kongeriget Danmark ønsker at opretholde, samt detaljerede oplysninger om gødningsmarkedet i Danmark.

(29) I de yderligere oplysninger redegjorde Kongeriget Danmark blandt andet for, at den største bekymring, som de meddelte nationale bestemmelser søger at adressere, og det primære fokus for den videnskabelige vurdering i den danske meddelelse, er uorganiske mineralske gødninger med højt fosforindhold, da den højeste cadmiumtilførsel fra gødninger er relateret til disse gødninger, og denne bekymring gør sig ligeledes gældende for organisk-mineralske gødninger med et højt indhold af uorganisk mineralsk fosfor. Kongeriget Danmark anførte også, at det ville se på mulighederne for at informere om eller ændre lovgivningen vedrørende produktfunktionskategorierne og grænseværdierne i forordning (EU) 2019/1009.

(30) Kommissionen offentliggjorde en meddelelse om meddelelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* ([6]) for at underrette de interesserede parter om Kongeriget Danmarks nationale bestemmelser samt begrundelserne til støtte for den danske meddelelse. Der blev ikke modtaget yderligere bemærkninger efter offentliggørelsen af Kommissionens meddelelse.

([4]) Især artikel 95 (tidl. 100a) i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (konsolideret udgave 2002) (EFT C 325 af 24.12.2002, s. 33).

([5]) Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109 af 26.4.1983, s. 8).

([6]) EUT C 124 af 17.4.2020, s. 19.

(31) Ved brev af 6. april 2020 underrettede Kommissionen også de øvrige medlemsstater om Kongeriget Danmarks meddelelse og gav dem 30 dage til at fremsætte bemærkninger hertil. Kommissionen modtog bemærkninger inden for fristen fra Belgien, Slovakiet, Ungarn og Malta. Disse tre førstnævnte medlemsstater meddelte, at de ikke havde nogen bemærkninger til meddelelsen. Malta meddelte, at de ikke har nogen indvendinger mod Kongeriget Danmarks opretholdelse af dets nationale grænseværdier for cadmiumindholdet i gødninger.

2. **VURDERING**

(32) Som en indledende bemærkning gjorde Kommissionen gældende, at det er Den Europæiske Unions Domstols (»Domstolen«) faste praksis, at hensigten med proceduren i artikel 114, stk. 4-6, i TEUF er at sikre, at medlemstaterne ikke anvender nationale regler, der fraviger de harmoniserede regler uden bekræftelse fra Kommissionen. En medlemsstat har ikke tilladelse til at anvende nationale bestemmelser ensidigt uden at underrette derom og uden at Kommissionen har truffet beslutning om at bekræfte dem ([7]).

(33) Kommissionen gør også opmærksom på, at artikel 3, stk. 2, i forordning (EU) 2019/1009 kun finder anvendelse på undtagelser fra artikel 5 i forordning (EF) nr. 2003/2003, der blev indrømmet før den 14. juli 2019 på grundlag af meddelelser, der indgives i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF.

(34) Kommissionen er af den holdning, at den ovennævnte meddelelse af udkastet, der blev indgivet af Kongeriget Danmark i henhold til direktiv 83/189/EØF den 19. januar 1988, ikke kan sammenlignes med en procedure i henhold til artikel 114, stk. 4-6, i TEUF, da formålet med proceduren er at forhindre tekniske handelshindringer og ikke en undtagelse for eksisterende nationale bestemmelser fra Unionens harmoniseringsforanstaltning. Det er i nærværende sag ubestrideligt, at Kongeriget Danmark ikke har meddelt bekendtgørelsen i henhold til artikel 114 i TEUF før den 14. juli 2019, og Kommissionen har ikke godkendt den.

(35) Som følge heraf indrømmes Kongeriget Danmark ikke en undtagelse fra artikel 5 i forordning (EF) nr. 2003/2003. Det kan heller ikke drage fordel af artikel 3, stk. 2, i forordning (EU) 2019/1009.

2.1. **Antagelighed**

(36) I henhold til artikel 114, stk. 4 og 6, i TEUF kan en medlemsstat efter vedtagelsen af en harmoniseringsforanstaltning opretholde strengere nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, som der henvises til i artikel 36 i TEUF, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, hvis den giver Kommissionen meddelelse om disse nationale bestemmelser, og hvis Kommissionen godkender bestemmelserne.

(37) Med henblik på at kontrollere meddelelsens antagelighed vurderer Kommissionen, om de meddelte nationale bestemmelser er en allerede eksisterende foranstaltning, der fraviger Unionens nyligt indførte harmoniseringsforanstaltning, og om de er strengere.

(38) Bekendtgørelsen har været anvendt i Danmark siden 1989. Den fandtes derfor allerede i det væsentligste, da forordning (EU) 2019/1009 blev vedtaget.

2.1.1. *Vedrørende allerede eksisterende meddelte nationale bestemmelser*

(39) Der er to faktorer, som skal undersøges for at afgøre, hvorvidt de meddelte nationale bestemmelser, som blev indført i 1989 og anvendt i deres aktuelle form siden 1998, allerede eksisterede i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF.

(40) For det første erstatter forordning (EU) 2019/1009 forordning (EF) nr. 2003/2003, som erstattede direktivet, der var alment gældende for gødninger, da de meddelte nationale bestemmelser blev indført, dvs. Rådets direktiv 76/116/EØF ([8]).

(41) Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt de meddelte nationale bestemmelser kan anses som værende opretholdte og anmeldelsespligtige over for Kommissionen i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF med hensyn til forordning (EU) 2019/1009, under hensyntagen til den harmonisering, der indføres med direktiv 76/116/EØF og forordning (EF) nr. 2003/2003.

([7]) Sag C-41/93, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, præmis 23-30.

([8]) Rådets direktiv 76/116/EØF af 18. december 1975 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om gødning (EFT L 24 af 30.1.1976, s. 21).

(42) På den ene side udvider artikel 3, stk. 2, i forordning (EU) 2019/1009 tidligere undtagelser fra artikel 5 i forordning (EF) nr. 2003/2003 til også at omfatte artikel 3, stk. 1, i forordning (EU) 2019/1009, hvilket tillader eksisterende nationale bestemmelser, der på grundlag af meddelelser i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF og Kommissionens afgørelser i henhold til artikel 114, stk. 6, i TEUF, finder lovlig anvendelse på gødninger, der er omfattet af den harmonisering, der blev indført ved forordning (EF) nr. 2003/2003, til også at gælde for EU-gødningsprodukter, som falder inden for anvendelsesområdet af den harmonisering, der for nylig og for første gang blev indført ved forordning (EU) 2019/1009. Det bekræfter, at forordning (EU) 2019/1009 er en videreførelse af harmoniseringen i medfør af forordning (EF) nr. 2003/2003.

(43) På den anden side bekræfter betragtning 11 i forordning (EU) 2019/1009, at lovgiver ved at omskrive artikel 114, stk. 4, i TEUF var af den opfattelse, at forordning (EU) 2019/1009 skulle tages i betragtning i forbindelse med vurderingerne i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF:

»Flere medlemsstater har indført nationale bestemmelser, der begrænser cadmiumindholdet i fosfatgødninger af grunde, der vedrører beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet. Hvis en medlemsstat finder det nødvendigt at opretholde sådanne nationale bestemmelser efter vedtagelsen af harmoniserede grænseværdier ved denne forordning, og indtil disse harmoniserede grænseværdier svarer til eller er lavere end de nationale grænseværdier, der allerede er indført, bør den give Kommissionen meddelelse herom i overensstemmelse med artikel 114, stk. 4, i TEUF. I overensstemmelse med artikel 114, stk. 5, i TEUF, bør en medlemsstat, hvis den finder det nødvendigt at indføre nye nationale bestemmelser, såsom at begrænse cadmiumindholdet i fosfatgødninger, baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af denne forordning, give Kommissionen meddelelse om de påtænkte bestemmelser og om grundene til deres indførelse. (…)«.

(44) Denne fortolkning understøttes yderligere af forskellen i regelsæt og materielt anvendelsesområde mellem forordning (EU) 2019/1009 og henholdsvis direktiv 76/116/EØF og forordning (EF) nr. 2003/2003, og den kendsgerning, at forordning (EU) 2019/1009 for første gang indfører en harmoniseret grænseværdi for cadmium.

(45) Det kan også bemærkes, at i tidligere tilfælde, hvor en ny harmoniseringsforanstaltning har erstattet en eksisterende, har Domstolen kun henvist til den nyligt vedtagne harmoniseringsforanstaltning som den, der skulle tages i betragtning ved vurderingerne i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF ([9]).

(46) Det kan konkluderes, at eftersom forordning (EU) 2019/1009 er den harmoniseringsforanstaltning, der skal tages i betragtning i forbindelse med de nationale bestemmelser, der er meddelt i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF, skal Kommissionen kontrollere, om de meddelte nationale bestemmelser eksisterede før denne forordning, jf. kravet i artikel 114, stk. 4, i TEUF.

(47) For det andet blev de meddelte nationale bestemmelser aldrig meddelt Kommissionen i henhold til artikel 114 i TEUF eller de foregående bestemmelser, heller ikke som en undtagelse fra direktiv 76/116/EØF eller en undtagelse fra forordning (EF) nr. 2003/2003.

(48) Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt de eksisterede før forordning (EU) 2019/1009 med henblik på artikel 114, stk. 4, i TEUF, og ikke var nye nationale bestemmelser, som skulle meddeles i henhold til artikel 114, stk. 5, i TEUF. For at afgøre dette spørgsmål er det vigtigt at se på formålet med forskellen mellem artikel 114, stk. 4, og artikel 114, stk. 5, i TEUF.

(49) Denne forskel er blevet behandlet af Domstolen. I sag C-3/00, Danmark mod Kommissionen, konkluderede Domstolen i medfør af artikel 95 TEF, som svarer til artikel 114 i TEUF:

»Forskellen mellem de to tilfælde, som omhandlet i artikel 95 EF er, at i det første var de nationale bestemmelser gældende forud for harmoniseringsforanstaltningen. Fællesskabslovgiver kendte derfor bestemmelserne, men kunne ikke eller ønskede ikke at lade sig inspirere af bestemmelserne i forbindelse med harmoniseringen. Derfor blev det accepteret, at en medlemsstat kan anmode om, at dens egne regler forbliver gældende. EF-traktaten kræver med henblik på, at sådanne foranstaltninger er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30 EF, eller som vedrører beskyttelse af arbejdsmiljøet eller miljøbeskyttelse. Derimod kan vedtagelsen af en ny national lovgivning i det andet tilfælde i højere grad bringe harmoniseringen i fare. Fællesskabsinstitutionerne har pr. definition ikke

([9]) Se sag C-360/14 P, Tyskland mod Europa-Kommissionen.

kunnet tage hensyn til de nationale bestemmelser i forbindelse med udarbejdelsen af harmoniseringsforanstaltningen. I dette tilfælde tages der ikke hensyn til de behov, hvortil der henvises i artikel 30 EF, og kun de grunde, der vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, kan gøres gældende, på betingelse af, at medlemsstaten fremlægger et nyt videnskabeligt belæg, og at det er nødvendigt at indføre nye nationale bestemmelser på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen.« ([10])

(50) I lyset af citeret retspraksis bør det lægges til grund, at formålet med forskellen mellem stk. 4 og 5 i artikel 114 i TEUF er at indføre højere krav til begrundelse i tilfælde, hvor harmoniseringen lettere kan bringes i fare, eftersom lovgiveren ikke var bekendt med de pågældende nationale bestemmelser, da harmoniseringsforanstaltningen blev vedtaget, og at de derfor ikke blev taget i betragtning, da harmoniseringsforanstaltningen blev udarbejdet.

(51) Som allerede fastslået har de nationale bestemmelser været gældende i deres aktuelle form siden 1998. De var således gældende ved udarbejdelsen af forordning (EU) 2019/1009 og eksisterede således allerede før denne forordning.

(52) Det fremgår også tydeligt af konsekvensanalysen, der ledsager forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning, der fastsætter regler for tilgængeliggørelsen på markedet af CE-mærkede gødningsprodukter ([11]), at EU-lovgiveren var bekendt med de meddelte nationale bestemmelser under udarbejdelsen af forordning (EU) 2019/1009.

(53) Det kan derfor konkluderes, at de meddelte nationale bestemmelser eksisterede før foranstaltningen, der fraviger den nyligt indførte harmoniseringsforanstaltning.

2.1.2. *Om strengheden af de nationale bestemmelser i forhold til forordning (EU) 2019/1009*

(54) Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de meddelte nationale bestemmelser også er strengere end den nyligt indførte harmoniseringsforanstaltning, gør Kommissionen opmærksom på, at selv om Kongeriget Danmark agter at anvende den nationale grænseværdi for cadmium for både fosfatgødninger, jf. punkt 3, litra a), nr. ii), under PFC 1(B) og punkt 2, litra a), nr. ii), under PFC 1(C)(I) i del II i bilag I til forordning (EU) 2019/1009, og for visse andre gødninger, der reguleres i henhold til denne forordning, er det centrale element, som de meddelte nationale bestemmelser har til hensigt at adressere, den første kategori af gødninger, som er uorganiske og organisk-mineralske gødninger med højt fosforindhold.

(55) Kommissionen gør også opmærksom på, at det kun er for fosfatgødninger, at den danske cadmiumgrænseværdi og grænseværdien, der er fastsat i forordning (EU) 2019/1009, er udtrykt på basis af den samme værdi, dvs. kg P_2O_5 i stedet for kg tørstof af hele produktet med alle dets komponenter.

(56) Med andre ord er det kun i forbindelse med fosfatgødninger muligt at sammenligne beskyttelsesniveauet for menneskers sundhed og miljøet baseret på den danske cadmiumgrænseværdi med den harmoniserede cadmiumgrænseværdi uden at kende til den præcise sammensætning af hvert produkt. Fosfatgødninger er desuden de mest relevante produkter, som de meddelte nationale bestemmelser henvender sig til. Med henblik på at vurdere, hvorvidt de meddelte nationale bestemmelser er strengere og yder et højere beskyttelsesniveau end den nyligt indførte harmoniseringsforanstaltning, kan Kommissionen derfor kun sammenligne de to bestemmelser med hensyn til fosfatgødninger.

(57) Cadmiumgrænseværdien for fosfatgødninger, der er fastsat i punkt 3, litra a), nr. ii), under PFC 1(B) og punkt 2, litra a), nr. ii), under PFC 1(C)(I) i del II i bilag I til forordning (EU) 2019/1009 er 60 mg/kg P_2O_5. På den anden side er den cadmiumgrænseværdi, der er fastsat i de meddelte national bestemmelser, 48 mg/kg P_2O_5.

(58) De meddelte nationale bestemmelser er derfor strengere og yder et højere beskyttelsesniveau end bestemmelserne i forordning (EU) 2019/1009, i det mindste for så vidt de finder anvendelse på fosfatgødninger som henvist til i denne forordning.

(59) I lyset af ovenstående finder Kommissionen, at meddelelsen, der blev indgivet af Kongeriget Danmark, kan antages i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF, i det mindste hvad angår fosfatgødninger som henvist til i forordning (EU) 2019/1009.

([10]) Sag C-3/00, Danmark mod Kommissionen, præmis 58. Yderligere bekræftet i f.eks. sag T-234/04, Kongeriget Nederlandene mod Kommissionen, præmis 58, de forenede sager T 366/03 og T-235/04, Land Oberösterreich og Republikken Østrig mod Kommissionen, præmis 62, og sag C-512/99, Tyskland mod Kommissionen, præmis 41.

([11]) Jf. konsekvensanalysen, der ledsager Kommissionens forslag, der specifikt omhandlede grænseværdien for cadmium, SWD(2016) 64 final, del 2/2; https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2016/EN/SWD-2016-64-F1-EN-MAIN-PART-2.PDF; jf. især side 5, 6, 25, 28, 29 og 32 samt bilag I.

2.2. **Vurdering af sagens omstændigheder**

(60) I henhold til artikel 114, stk. 4, og artikel 114, stk. 6, første afsnit, i TEUF skal Kommissionen kontrollere, at alle de i denne artikel fastsatte betingelser for, at en medlemsstat kan opretholde de nationale bestemmelser, der fraviger fra en EU-harmoniseringsforanstaltning, er opfyldt.

(61) Kommissionen skal navnlig vurdere, om de meddelte nationale bestemmelser er berettigede ud fra de vigtige behov, som der henvises til i artikel 36 i TEUF, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, og om de går længere end det, der er nødvendigt for at nå de forfulgte, legitime mål. I henhold til artikel 114, stk. 6, i TEUF skal Kommissionen, hvis den mener, at de nationale bestemmelser opfylder ovennævnte betingelser, desuden kontrollere, om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og om de udgør en hindring for det indre markeds funktion.

(62) Under hensyntagen til den tidsramme, der er fastsat i artikel 114, stk. 6, i TEUF, skal Kommissionen, når den undersøger, om de nationale foranstaltninger, der er meddelt i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF, er berettigede, tage udgangspunkt i de begrundelser, der er fremført af den pågældende medlemsstat. Bevisbyrden påhviler den anmodende medlemsstat, som ønsker at opretholde sine nationale foranstaltninger.

(63) Hvis Kommissionen er i besiddelse af oplysninger, der kan give anledning til at revidere den EU-harmoniseringsforanstaltning, som de meddelte nationale bestemmelser fraviger fra, kan den dog tage hensyn til sådanne oplysninger i sin vurdering af de meddelte nationale bestemmelser.

2.2.1. *Kongeriget Danmarks holdning*

(64) Danmarks grænseværdi for cadmium i kunstgødninger baseret på råfosfat med et samlet fosforindhold på 2,3 masseprocent P_2O_5-ækvivalent eller derover har udgangspunkt i beskyttelsen af menneskers sundhed og af miljøet mod eksponering for cadmium i miljøet.

(65) I meddelelsen, der er indgivet til Kommissionen, anfører Kongeriget Danmark, at det har anvendt de meddelte nationale bestemmelser siden 1989. Den grænseværdi, der i øjeblikket finder anvendelse, har været gældende siden 1998. De meddelte nationale bestemmelser blev indført med henblik på at nedsætte forureningen af landbrugsjord, som blev identificeret i den nationale rapport udarbejdet af DTU Fødevareinstituttet »Cadmium contamination — a report on the use, occurrence and adverse effects of cadmium in Denmark« fra 1980. Ud fra den konklusion, at cadmium løbende blev akkumuleret i dansk landbrugsjord, anbefalede rapporten en nedsættelse af cadmiumindholdet i gødninger, da en sådan nedsættelse kunne føre til en betydelig nedsættelse af landbrugsjordens forurening.

(66) Med henvisning til det forhold, at eksponeringen for og tilførslen af cadmium i landbrugsjord generelt er lavere i Danmark end EU-gennemsnittet, er Kongeriget Danmark af den opfattelse, at de foranstaltninger, de er truffet for at nå målet med de meddelte nationale bestemmelser, har været en succes. Med henblik på også i fremtiden at beskytte menneskers sundhed og miljøet, vurderer Kongeriget Danmark derfor, at der er et behov for at opretholde et reduceret eksponeringsniveau på dets territorium i henhold til forordning (EU) 2019/1009. Kongeriget Danmark har i sin meddelelse til Kommissionen analyseret den forventede nationale virkning af grænseværdien på 60 mg/kg P_2O_5, der er fastsat i forordning (EU) 2019/1009. Denne grænseværdi har givet anledning til væsentlige betænkeligheder med hensyn til beskyttelse af menneskers sundhed og af miljøet. Kongeriget Danmark gør gældende, at anvendelsen af grænseværdierne i forordning (EU) 2019/1009 ville føre til et lavere beskyttelsesniveau i Danmark.

(67) Til støtte herfor baserer Kongeriget Danmark sin vurdering på forventningen om, at anvendelsen af grænseværdien på 60 mg/kg P_2O_5, der er fastsat i forordning (EU) 2019/1009, vil resultere i en stigning af cadmiumtilførslen i dansk landbrugsjord fra gødninger, da det er sandsynligt, at gødninger med et højere cadmiumindhold vil blive markedsført i Danmark.

(68) Kongeriget Danmark fremsætter et argument om risikoen for menneskers sundhed, når de eksponeres for cadmium via kosten. Kongeriget Danmark henviser til behovet for at nedsætte cadmiumindholdet i fødevarer, der produceres i Danmark, for at beskytte de mere udsatte befolkningsgrupper, navnlig børn og vegetarer, der indtager cadmium gennem maden på et niveau, der er højere end de sundhedsbaserede grænseværdier.

(69) Kongeriget Danmark baserer denne udtalelse på en række videnskabelige undersøgelser. Det henviser navnlig til undersøgelsen udarbejdet af Den Europæiske Fødevareautoritet (EFSA) ([12]) om det tolerable ugentlige indtag (TWI) og sammenholder den med en undersøgelse udarbejdet af Danmarks Tekniske Universitet med den konklusion, at eksponeringen for cadmium gennem kosten bør nedsættes. Undersøgelsen udarbejdet af Danmarks Tekniske Universitet viser desuden, at børn er mere udsatte for eksponering, idet små børn har en gennemsnitlig eksponering, der overskrider det tolerable ugentlige indtag. Vegetarer vurderes desuden at have et væsentligt højere indtag af cadmium end gennemsnittet af befolkningen. Den største eksponering for cadmium via kosten er relateret til indtaget af kornprodukter og grøntsager. Disse grupper udsættes for højere eksponering på grund af de mængder fødevarer, de indtager.

(70) Herudover er Kongeriget Danmark i høj grad selvforsynende, hvad angår fødevareproduktion af blandt andet kornprodukter, kartofler og gulerødder. Den danske befolknings eksponering for cadmium er dermed navnlig relateret til cadmiumtilførslen til danske landbrugsarealer.

(71) Det bør bemærkes, at jordbundsforholdene i Danmark varierer fra sandjord i de vestlige områder til lerjord i de østlige områder af landet. På grund af jordbundsforholdene varierer akkumuleringen af cadmium i jorden fra højere niveauer i lerjorde på Sjælland, Fyn og de mest østlige områder i Jylland, hvorimod Vestjylland har flere sandjorde og generelt et lavere cadmiumindhold. De demografiske oplysninger, som Kongeriget Danmarks har fremlagt, viser desuden, at på grund af forskellene som følge af landbrugseffektivitet baseret på jordbundens karakter, er de bedrifter, der dyrker planteafgrøder, hovedsagelig placeret i områder, hvor lerjorden indeholder højere cadmiumniveauer.

(72) En anden faktor, der varierer fra det østlige til det vestlige Danmark, er omfanget af husdyrproduktion og dermed tilgængeligheden af husdyrgødning som alternativ til kunstgødning. Husdyrproduktion er ofte placeret i Jylland, mens dyrkning af afgrøder uden husdyr er placeret på Sjælland. Geografiske forskelle i jordbundsforhold og husdyrproduktion i Danmark medfører en relativt større anvendelse af kunstgødning i det østlige Danmark, hvor bedrifter, der dyrker planteafgrøder uden husdyr, er mere udbredte og lerjorden indeholder større baggrundsniveauer af cadmium. Kongeriget Danmark anfører, at 91 % af kunstgødningerne i Europa i 2014 var estimeret til at falde inden for en grænse på 60 mg Cd/kg P_2O_5, mens 68 % var estimeret til ar falde inden for en grænse på 40 mg Cd/kg P_2O_5. En stor andel af gødningerne på det europæiske marked ligger derfor allerede inden for den danske grænseværdi. Det gennemsnitlige niveau af cadmium i kunstgødning i Danmark har de sidste to årtier været på 10-20 mg Cd/kg P_2O_5, mens det gennemsnitlige cadmiumindhold i kunstgødning på det europæiske marked er estimeret til 32-36 mg Cd/kg P_2O_5.

(73) Den danske andel af det europæiske kunstgødningsmarked er mellem 2-3 %. Kongeriget Danmark fastholder, at det ikke har oplevet problemer vedrørende gødningsforsyningens overholdelse af den aktuelle grænseværdi for cadmium siden 1998, da den trådte i kraft.

(74) De meddelte nationale bestemmelser finder også alment anvendelse, da de gælder for både danske og andre virksomheder, der sælger gødninger til brug i Danmark. Det bemærkes desuden, at Danmark ikke har nogen naturlige forekomster af råfosfat, og der udvindes således ikke råfosfat i Danmark.

(75) Kongeriget Danmark har desuden leveret statistikker, der viser en gradvis stigning af gødninger, der er importeret fra andre medlemsstater i perioden 1988-2018. Kongeriget Danmark gør gældende, at cadmiumgrænseværdien, der er fastsat i de meddelte nationale bestemmelser, ifølge disse økonomiske data ikke har forhindret import fra de andre medlemsstater. Tværtimod viser data en tydelig fremgang i samhandlen på tværs af forskellige medlemslande. De meddelte nationale bestemmelser er heller ikke en hindring for eksporten af kunstgødninger til andre medlemsstater.

([12]) Videnskabelig udtalelse fra Ekspertpanelet for Forurenende Stoffer i Fødevarekæden efter anmodning fra Europa-Kommissionen angående cadmium i fødevarer. *EFSA Journal* (2009) 980, s. 1.

2.2.2. *Vurdering af Kongeriget Danmarks holdning*

2.2.2.1. Begrundelse baseret på hensynet til vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 36 i TEUF, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet

(76) Formålet med de meddelte nationale bestemmelser er at opnå et højere beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet, end der gives i forordning (EU) 2019/1009 for så vidt angår eksponering for cadmium og derved undgå akkumuleringen af cadmium i jorden. Dette kan opnås ved at opretholde lavere maksimalgrænseværdier for cadmium i gødninger, der er omfattet af de meddelte nationale bestemmelser.

(77) Det bør med hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed bemærkes, at cadmium er et ikkeværsentligt element og er giftigt for mennesker, og at det ikke gavner hverken planter eller dyr. Cadmiumoxid er navnlig blevet klassificeret som et karcinogen, kategori 2, i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr.1272/2008 ([13]).

(78) Tilstedeværelsen af cadmium i planter og cadmiumindtag fra fødevarer kan have negative virkninger på menneskers sundhed på lang sigt. Når cadmium absorberes i kroppen, opbevares og akkumuleres det gennem hele livet ([14]).

(79) Den brede offentlighed eksponeres for cadmium fra flere kilder, herunder rygning og fødevareindtag. For ikkerygere udgør fødevarer den største kilde til cadmiumindtag. Cadmium er især giftig for nyrene, men det kan også forårsage demineralisering af knoglerne og er statistisk relateret til øget risiko for kræft i lungerne, livmoderen, blæren og brystet ([15]).

(80) Cadmium kan skade nyrerne, og forårsage overproduktion af proteiner i urinen. Virkningernes alvorsgrad afhænger af cadmiumeksponeringens varighed og niveau. Knogleskader er en anden alvorlig bivirkning af kronisk cadmiumeksponering på niveauer, der er noget højere end dem, hvor protein i urinen ville være en tidlig indikator. Cadmium opbevares primært i lever og nyrer og udskillelsen er langsom, og det kan blive i kroppen i flere årtier.

(81) Man kan heller ikke udelukke sundhedsrisici for voksne rygere og folk med jernmangel og/eller for personer, der bor i nærheden af industrielle kilder ([16]).

(82) Ud over hensynet til menneskers sundhed sigter Kongeriget Danmark mod at opnå et højere beskyttelsesniveau for miljøet. Kongeriget Danmark fastholder, at yderligere cadmiumakkumulering i jorden kan have negative følger for jordens biodiversitet og dermed for jordens funktion (dvs. nedbrydning af organiske stoffer) og på grundvandets kvalitet som følge af udvaskning i jorden. Cadmiums toksicitet og biotilgængelighed påvirkes af jordens egenskaber.

(83) Forskellene i jordbundsforhold og husdyrproduktion i Danmark medfører en relativt større anvendelse af kunstgødning i det østlige Danmark, hvor bedrifter, der dyrker planter uden husdyr, er mere udbredte, og hvor de lerholdige jorde indeholder større baggrundsniveauer af cadmium.

(84) Rådet udviste allerede bekymring for de risici, som cadmium udgør for menneskers sundhed og miljøet, i sin resolution af 25. januar 1988 ([17]). Rådet fremhævede vigtigheden af at nedsætte cadmiumtilførslen i jorden fra alle kilder herunder ikke-identificerede kilder (f.eks. afsætning fra atmosfæren, fosfatgødninger, spildevandsslam osv.), bl.a. ved »passende foranstaltninger til kontrol af cadmiumindholdet i fosfatgødninger på grundlag af en tilpasset teknologi og uden urimelige omkostninger under hensyn til de miljømæssige forhold i de forskellige regioner i Fællesskabet«.

([13]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16. december 2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger og om ændring og ophævelse af direktiv 67/548/EØF og 1999/45/EF og om ændring af forordning (EF) nr. 1907/2006 (EUT L 353 af 31.12.2008, s. 1).

([14]) Jf. den videnskabelige rapport udarbejdet af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet om eksponering for cadmium gennem kosten hos den europæiske befolkning af 2012, offentliggjort på https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/scientific_output/files/main_documents/2551.pdf, (*EFSA Journal* 2012;10(1)).

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

([16]) EU-risikovurderingsrapporten om cadmium og cadmiumoxid, som citeret i SWD(2016) 64 final, s. 11.

([17]) EFT C 30 af 4.2.1988, s. 1.

(85) I 2002 konkluderede Den Videnskabelige Komité for Sundheds- og Miljørisici, at en grænse på 40 mg/kg P_2O_5 eller derover ville medføre cadmiumakkumulering i de fleste jorde i Unionen. Derimod vil en grænseværdi på 20 mg/kg P_2O_5 eller derunder ikke kunne forventes at medføre lang tids akkumulering i jorden over 100 år, hvis anden cadmiumtilførsel ikke blev taget i betragtning.

(86) Det fremgår allerede af betragtning 15 i forordning (EF) nr. 2003/2003, at Kommissionen havde til hensigt at behandle spørgsmålet om utilsigtet indhold af cadmium i mineralsk gødning.

(87) I sit forslag til forordning (EU) 2019/1009, ([18]), hvor virkningerne vurderes på grundlag af de tilgængelige videnskabelige data, konkluderede Kommissionen, at metallisk cadmium og cadmiumoxid generelt kan udgøre en alvorlig risiko for menneskers sundhed og miljøet. Kommissionen foreslog en grænseværdi på 60 mg/kg P_2O_5 i fosfatgødninger og en gradvis nedsættelse af denne grænseværdi til 20 mg/kg P_2O_5 over en periode på 12 år efter den nye forordnings første anvendelsesdato.

(88) Det er også almindeligt anerkendt, at cadmium i gødninger er langt den største kilde til cadmium i jorden og fødekæden ([19]).

(89) Forordning (EU) 2019/1009 fastsætter en grænseværdi på 60 mg/kg P_2O_5, som gælder fra den 16. juli 2022. Langt størstedelen af gødninger på det europæiske marked overholder allerede denne grænseværdi. Indførslen af denne grænseværdi er et skridt i den rigtige retning, men det fremgår af de tilgængelige videnskabelige data, at en væsentlig nedsættelse af cadmiumakkumuleringen i jorden over en længere periode ikke er sandsynlig.

(90) Da der er behov for en mere ambitiøs harmoniseret grænseværdi for cadmium i fosfatgødninger fremover, forpligtes Kommissionen i medfør af forordning (EU) 2019/1009 til at revurdere disse grænseværdier med henblik på at sænke dem om muligt.

(91) Det bør på grundlag af ovenstående bemærkes, at den maksimale grænseværdi, der er fastsat i de meddelte nationale bestemmelser, er begrundet af behovet for at beskytte menneskers sundhed og miljøet.

2.2.2.2. Fravær af vilkårlig forskelsbehandling, skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne eller en hindring for det indre markeds funktion

a) Fravær af vilkårlig forskelsbehandling

(92) Kommissionen skal i henhold til artikel 114, stk. 6, i TEUF kontrollere, at opretholdelsen af de meddelte nationale bestemmelser ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling. Ifølge Domstolens praksis er betingelsen for, at der ikke er tale om forskelsbehandling, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre det er objektivt velbegrundet.

(93) De meddelte nationale bestemmelser finder anvendelse på både indenlandske produkter og produkter, der er importeret fra andre medlemsstater. Da der ikke findes noget bevis på det modsatte, kan det konkluderes, at de nationale bestemmelser ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling.

b) Fravær af skjult begrænsning af samhandlen med fosfatgødninger

(94) Med henblik på at vurdere betingelsen vedrørende fravær af skjult begrænsning af samhandlen skal Kommissionen først vurdere de meddelte nationale bestemmelser, for så vidt de gælder for de gødninger, for hvilke Kommissionen har anset meddelelsen som antagelig, dvs. for fosfatgødninger, jf. forordning (EU) 2019/1009.

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

([19]) Jf. undersøgelsen »Revisiting and updating the effect of phosphate fertilizers to cadmium accumulation in European agricultural soils« af Erik Smolders og Laetitia Six, bestilt af Fertilizers Europe i 2013, offentliggjort på http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_168_rd_en.pdf.

(95) Nationale bestemmelser, som fastsætter strengere betingelser for markedsføringen af produkter, end dem, der er fastsat i EU-lovgivningen, vil normalt udgøre en hindring for samhandlen. Det skyldes, at nogle af de produkter, der på lovlig vis markedsføres i resten af Unionen, kan forventes ikke at blive markedsført i den pågældende medlemsstat som et resultat af de nationale bestemmelser. Formålet med forhåndsbetingelserne i artikel 114, stk. 6, i TEUF er at forhindre, at begrænsninger baseret på kriterierne i samme artikels stk. 4 og 5 anvendes af uretmæssige grunde og i virkeligheden udgør økonomiske foranstaltninger, der skal forhindre import af produkter fra andre medlemsstater, dvs. et middel til indirekte at beskytte den nationale produktion. ([20])

(96) Eftersom de meddelte nationale bestemmelser også pålægger strengere grænseværdier med hensyn til cadmiumindhold i fosfatgødninger for økonomiske aktører, der er etableret i andre medlemsstater i et ellers harmoniseret område, ville de kunne udgøre en skjult begrænsning af samhandelen eller en hindring for det indre markeds funktion. Det erkendes dog, at artikel 114, stk. 6, i TEUF skal forstås på den måde, at det kun er nationale foranstaltninger, der udgør en urimelig hindring for det indre marked, som ikke kan godkendes ([21]).

(97) Da der ikke foreligger noget bevis for, at de nationale bestemmelser i virkeligheden er en foranstaltning, der har til formål at beskytte den nationale produktion, kan det konkluderes, at de ikke er en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Det er derfor op til Kommissionen at overveje, om de meddelte nationale bestemmelser udgør en hindring for det indre markeds funktion.

c) Vurdering af, om de pågældende foranstaltninger udgør en hindring for det indre markeds funktion for fosfatgødninger

(98) Med henblik på at vurdere betingelsen om fravær af en hindring for det indre markeds funktion, vurderer Kommissionen først de meddelte nationale bestemmelser, for så vidt de gælder for de gødninger, for hvilke Kommissionen har godkendt meddelelsen som antagelig, dvs. for de i forordning (EU) 2019/1009 omfattede fosfatgødninger.

(99) Artikel 114, stk. 6, i TEUF forpligter Kommissionen til at kontrollere, hvorvidt opretholdelsen af de meddelte nationale bestemmelser udgør en hindring for det indre markeds funktion. Denne betingelse kan ikke fortolkes således, at den udelukker godkendelse af enhver national foranstaltning, der vil kunne påvirke det indre markeds funktion. Faktisk forholder det sig sådan, at enhver national foranstaltning, der er en undtagelse fra en harmoniseringsforanstaltning, som skal bidrage til at gennemføre og opnå et velfungerende indre marked, i sagens natur udgør en foranstaltning, som vil kunne påvirke det indre marked. For at bevare det nyttige i proceduren i artikel 114 i TEUF skal begrebet »en hindring for det indre markeds funktion«, sammenholdt med artikel 114, stk. 6, i TEUF, således forstås som en urimelig påvirkning set i forhold til det forfulgte mål ([22]).

([20]) Kommissionens afgørelse af 8. maj 2018 om de nationale bestemmelser om tilsætning af nitrit til visse kødprodukter, som Danmark har givet meddelelse om, C/2018/2721, betragtning 54 (EUT L 118 af 14.5.2018, s. 7), Kommissionens beslutning af 3. januar 2006 om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Republikken Finland har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, 2006/348/EF, betragtning 40 (EUT L 129 af 17.5.2006, s. 25), Kommissionens beslutning af 3. januar 2006 om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Kongeriget Sverige har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, 2006/347/EF, betragtning 41 (EUT L 129 af 17.5.2006, s. 19), Kommissionens beslutning af 3. januar 2006 om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Republikken Østrig har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, 2006/349/EF, betragtning 41 (EUT L 129 af 17.5.2006, s. 31).

([21]) Kommissionens afgørelse af 8. maj 2018 om de nationale bestemmelser om tilsætning af nitrit til visse kødprodukter, som Danmark har givet meddelelse om, C/2018/2721, betragtning 55, Kommissionens beslutning af 3. januar 2006 om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Republikken Finland har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, 2006/348/EF, betragtning 42, Kommissionens beslutning af 3. januar 2006 om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Kongeriget Sverige har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, 2006/347/EF, betragtning 43, Kommissionens beslutning af 3. januar 2006 om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Republikken Østrig har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, 2006/349/EF, betragtning 43.

([22]) Kommissionens afgørelse af 8. maj 2018 om de nationale bestemmelser om tilsætning af nitrit til visse kødprodukter, som Danmark har givet meddelelse om, C/2018/2721, betragtning 55, Kommissionens beslutning af 3. januar 2006 om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Republikken Finland har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, 2006/348/EF, betragtning 42, Kommissionens beslutning af 3. januar 2006 om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Kongeriget Sverige har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, 2006/347/EF, betragtning 43, Kommissionens beslutning af 3. januar 2006 om de nationale bestemmelser om det højst tilladte indhold af cadmium i gødninger, som Republikken Østrig har givet meddelelse om i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 4, 2006/349/EF, betragtning 43.

(100) Ved vurdering af, hvorvidt de meddelte nationale bestemmelser er passende og nødvendige for at opnå det forfulgte mål, skal en række faktorer tages i betragtning. Kommissionen skal evaluere, hvorvidt beskyttelsesniveauet som følge af en grænseværdi for cadmium, der er fastsat i de meddelte nationale bestemmelser, opnår deres mål, som er beskyttelsen af henholdsvis menneskers sundhed og miljøet.

(101) Kommissionen bemærker for det første, at grænseværdien for cadmium i de meddelte nationale bestemmelser er lavere end cadmiumgrænseværdien for fosfatgødninger, der er fastsat i forordning (EU) 2019/1009. De meddelte nationale foranstaltninger giver derfor et højere beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet end harmoniseringsforanstaltningen.

(102) Vedrørende proportionaliteten af de meddelte nationale bestemmelser for fosfatgødninger, gør Kommissionen følgende gældende:

(103) For det første har Kongeriget Danmark ikke haft problemer med forsyningen af gødninger, der overholder den aktuelle grænseværdi for cadmium, hvilket viser, at denne grænse ikke udgør en væsentlig hindring for den frie bevægelighed på det indre marked.

(104) For det andet henviser Kongeriget Danmark til behovet for at nedsætte cadmiumindholdet i fødevarer, der produceres i Danmark og derved beskytte visse befolkningsgrupper, navnlig børn og vegetarer, der indtager et højere niveau af cadmium gennem kosten end de sundhedsbaserede grænseværdier. EFSA's undersøgelse, som Kongeriget Danmark henviser til ([23]), viser, at børn er mere udsatte for eksponering, og at den gennemsnitlige eksponering for små børn overskrider det tolerable ugentlige indtag. Vegetarer vurderes desuden at have et væsentligt højere indtag af cadmium end gennemsnittet af befolkningen ([24]).

(105) Hertil kommer, at det forhold, at eksponeringen for og tilførslen af cadmium i landbrugsjord generelt er lavere i Danmark end EU-gennemsnittet, indikerer, at de foranstaltninger, der er truffet for at beskytte den danske jord og befolkning har været en succes.

(106) For så vidt angår fosfatgødninger, og i lyset af de sundheds- og miljømæssige fordele, som påberåbes af Kongeriget Danmark ved en nedsættelse af eksponeringen for cadmium i jorden, og det forhold, at handelen på grundlag af de foreliggende oplysninger ikke synes at være påvirket, finder Kommissionen, at de meddelte nationale bestemmelser fortsat kan opretholdes ud fra hensynet til beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet og med henvisning til, at de ikke er uforholdsmæssige og derfor ikke udgør en hindring for det indre markeds funktion i den i artikel 114, stk. 6, i TEUF anvendte betydning.

d) Fravær af en skjult begrænsning for samhandelen og hindringer for det indre markeds funktion for andre gødninger end fosfatgødninger

(107) Ud over de i forordning (EU) 2019/1009 omfattende fosfatgødninger omfatter de meddelte nationale bestemmelser også andre kunstgødninger baseret på råfosfat med et samlet fosforindhold på 2,3-5 masseprocent P_2O_5-ækvivalent eller derover.

(108) For at vurdere, hvorvidt de meddelte nationale bestemmelser udgør en skjult begrænsning af samhandlen eller en hindring for det indre markeds funktion for disse gødninger i den i artikel 114, stk. 6, anvendte betydning, og dermed hvorvidt de har en urimelig virkning set i forhold til det forfulgte mål, bemærker Kommissionen, at Kongeriget Danmark har bekræftet, at den primære bekymring vedrører de i forordning (EU) 2019/1009 omfattede fosfatgødninger, og at det primære fokus i den videnskabelige vurdering i den danske meddelelse har været på en bestemt kategori af fosfatgødninger, navnlig uorganiske mineralske gødninger med højt fosforindhold.

([23]) Videnskabelig udtalelse fra Ekspertpanelet for Forurenende Stoffer i Fødevarekæden efter anmodning fra Europa-Kommissionen angående cadmium i fødevarer. *EFSA Journal* (2009) 980, s. 1.

([24]) Videnskabelig udtalelse fra Ekspertpanelet for Forurenende Stoffer i Fødevarekæden efter anmodning fra Europa-Kommissionen angående cadmium i fødevarer. *EFSA Journal* (2009) 980, s. 1.

(109) For så vidt angår målet om at beskytte menneskers sundhed og miljøet bemærker Kommissionen, som anført i betragtning 55 og 56 ovenfor, at det kun er for fosfatgødninger, at det er muligt at sammenligne den beskyttelse, der opnås ved den danske cadmiumgrænseværdi, med den, der opnås ved den harmoniserede cadmiumgrænseværdi, uden at kende den præcise sammensætning af hvert produkt, da det kun er for fosfatgødninger, at den danske grænseværdi og grænseværdien i forordning (EU) 2019/1009 er udtykt i samme værdi. Det er for andre gødninger end fosfatgødninger med andre ord ikke muligt at afgøre, hvorvidt de meddelte nationale bestemmelser er strengere end den nyligt indførte harmoniseringsforanstaltning. Det kan derfor heller ikke fastslås, hvorvidt de meddelte nationale foranstaltninger giver et højere beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet end harmoniseringsforanstaltningen.

(110) For så vidt angår de meddelte nationale bestemmelsers indvirkning på det indre markeds funktion bemærker Kommissionen, at anvendelsen af disse bestemmelser på andre CE-mærkede gødninger end de i forordning (EU) 2019/1009 omfattede fosfatgødninger, ville medføre alvorlige administrative vanskeligheder for økonomiske aktører, der ønsker at markedsføre gødninger i Danmark. For at sikre overholdelsen af de meddelte nationale bestemmelser ville fabrikanter være nødt til at kategorisere deres gødninger ikke kun i henhold til forordning (EU) 2019/1009, men også i henhold til de meddelte nationale bestemmelser. Hertil kommer, at hvis en CE-mærket gødning udgør en kunstgødning baseret på råfosfat med et samlet fosforindhold på 2,3 masseprocent P_2O_5-ækvivalent eller derover i henhold til de meddelte nationale bestemmelser, men *ikke* en fosfatgødning i henhold til forordning (EU) 2019/1009, ville fabrikanterne være nødt til at udføre to beregninger af cadmiumindholdet, en med kg P_2O_5 som værdi med henblik på at overholde de meddelte nationale bestemmelser, og en med kg tørstof som værdi med henblik på at overholde forordning (EU) 2019/1009.

(111) I betragtning af den betydelige administrative barriere, som anvendelsen af de meddelte nationale bestemmelser på andre gødninger end fosfatgødninger ville medføre, sammen med den kendsgerning, at det er umuligt at fastslå, hvorvidt de giver et højere beskyttelsesniveau end forordning (EU) 2019/1009, og at cadmiumforurening fra disse gødninger ikke er en specifik bekymring for Kongeriget Danmark, er Kommissionen af den opfattelse, at de meddelte nationale bestemmelser, hvis de skulle finde anvendelse på sådanne gødninger, ville have en urimelig indvirkning på det indre markeds funktion set i forhold til det forfulgte mål.

(112) Det kan dermed konkluderes, at Kommissionen betragter opretholdelsen af de meddelte nationale bestemmelser som en hindring for det indre markeds funktion i den i artikel 114, stk. 6, i TEUF anvendte betydning, hvis de finder anvendelse på andre gødninger end fosfatgødninger. Derfor, og uden at det er nødvendigt at træffe en beslutning om, hvorvidt meddelelsen er antagelig i denne henseende, bør de meddelte nationale bestemmelser afvises for så vidt de finder anvendelse på andre gødninger end de i forordning (EU) 2019/1009 omfattede fosfatgødninger.

2.2.2.3. Tidsbegrænsning

(113) Den nationale undtagelse bør være tidsbegrænset for at sikre, at de meddelte nationale bestemmelser og den potentielle hindring for det indre markeds funktion er begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt for at nå de mål, som Kongeriget Danmark forfølger. Undtagelsen vil ikke længere være nødvendig, hvis den harmoniserede grænseværdi på et tidspunkt i fremtiden bliver fastsat til et niveau lig med eller under den danske grænseværdi.

(114) Den harmoniserede grænseværdi kan kun fastsættes til et niveau lig med eller under den danske grænseværdi ved en afgørelse af Europa-Parlamentet og Rådet efter forslag fra Kommissionen, dvs. i forbindelse med den gennemgang, der henvises til i artikel 49, litra b), i forordning (EU) 2019/1009. Den periode, som undtagelsen indrømmes for, bør derfor ikke være begrænset til en vis dato, men stå i forhold til medlovgivernes fremtidige beslutning.

(115) Dette ville være i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i forordning (EU) 2019/1009, hvoraf det fremgår, at undtagelser fra forordning (EF) nr. 2003/2003 vedrørende cadmiumindhold, som er indrømmet i henhold til artikel 114, stk. 4, i TEUF fortsat kan finde anvendelse, indtil harmoniserede grænseværdier for cadmiumindhold i fosfatgødninger, som er lig med eller under de nationale grænseværdier, finder anvendelse på EU-plan.

(116) Denne afgørelse bør gælde, indtil en revideret harmoniseret grænseværdi, der er lig med eller under den danske grænseværdi, finder anvendelse på EU-plan.

3. **KONKLUSIONER**

(117) Det kan på grundlag af ovenstående konkluderes, at Kongeriget Danmarks anmodning om at opretholde national lovgivning, som udgør en undtagelse fra forordning (EU) 2019/1009, som meddelt den 27. januar 2020 kan antages, for så vidt den finder anvendelse på de i forordning (EU) 2019/1009 omfattede fosfatgødninger.

(118) I det omfang, at de meddelte nationale bestemmelser finder anvendelse på de i forordning (EU) 2019/1009 omfattede fosfatgødninger, finder Kommissionen, at de:

— opfylder behovet for beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet

— står i et rimeligt forhold til de forfulgte mål

— ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling

— ikke udgør en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

(119) Kommissionen finder derfor, at de meddelte nationale bestemmelser kan godkendes, for så vidt de finder anvendelse på sådanne gødninger.

(120) Hvis de meddelte nationale bestemmelser finder anvendelse på andre gødninger end de i forordning (EU) 2019/1009 omfattede fosfatgødninger, finder Kommissionen, at de vil have en urimelig virkning på det indre markeds funktion set i forhold til det forfulgte mål. Kommission vurderer derfor, at foranstaltningen skal afvises, hvis den finder anvendelse på sådanne gødninger —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

De nationale bestemmelser, som Kongeriget Danmark har givet meddelelse om i henhold til artikel 114, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som en undtagelse fra forordning (EU) 2019/1009 med hensyn til cadmiumindholdet i fosfatgødninger, navnlig forbuddet mod at markedsføre gødninger med et cadmiumindhold på over 48 mg/kg, P_2O_5 på det danske marked, godkendes for så vidt de gælder for de fosfatgødninger, hvortil der henvises i punkt 3, litra a), nr. ii), under PFC 1(B) og punkt 2, litra a), nr. ii). under PFC 1(C)(I) i bilag I til forordning (EU) 2019/1009, indtil en revideret harmoniseret grænseværdi, der er lig med eller under den danske grænseværdi, finder anvendelse på EU-plan.

Artikel 2

Kongeriget Danmarks meddelte nationale bestemmelser afvises, for så vidt de gælder for andre gødninger end de fosfatgødninger, hvortil der henvises i punkt 3, litra a), nr. ii), under PFC 1(B) og punkt 2, litra a), nr. ii), under PFC 1(C)(I) i bilag I til forordning (EU) 2019/1009.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Danmark.

Udfærdiget i Bruxelles, den 27. juli 2020.

På Kommissionens vegne
Thierry BRETON
Medlem af Kommissionen