BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2020/1178 DER KOMMISSION

vom 27. Juli 2020

zu vom Königreich Dänemark gemäß Artikel 114 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den Cadmiumgehalt in Düngemittel

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2020) 4988)

(Nur der dänische 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 27. Januar 2020 teilte das Königreich Dänemark der Kommission gemäß Artikel 114 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) mit, es beabsichtige, einzelstaatliche, von der Verordnung (EU) 2019/1009 des Europäischen Parlaments und des Rates abweichende Bestimmungen hinsichtlich des Cadmiumgehalts in Düngemitteln ([1]) beizubehalten.

1.1. **Rechtsvorschriften der Union**

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.“

([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 Erzeugnisse, die als Düngemittel mit der Bezeichnung „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 der 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) Die Verordnung (EU) 2019/1009 enthält Harmonisierungsvorschriften für „EU-Düngeprodukte". Durch sie wird die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 mit Wirkung vom 16. Juli 2022 aufgehoben.

(10) EU-Düngeprodukte sind Düngeprodukte, die bei ihrer Bereitstellung auf dem Binnenmarkt 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 anorganische 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.

([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, Erwägungsgrund 41 (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, Erwägungsgrund 40 (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).

(12) Mit Anhang I Nummer 3 Buchstabe a Ziffer ii in PFC 1(B) und Nummer 2 Buchstabe a Ziffer ii in PFC 1(C)(I) der Verordnung (EU) 2019/1009 wird auf EU-Ebene der Begriff „Phosphatdünger" für organisch-mineralische Düngemittel oder anorganische Makronährstoffdünger mit einem Massengehalt an Phosphor von mindestens 5 % P_2O_5-Äquivalent eingeführt.

(13) In der Verordnung werden erstmals auf Unionsebene Grenzwerte für Kontaminanten in EU-Düngeprodukten festgelegt. Für Phosphatdünger beträgt der Cadmiumgrenzwert 60 mg/kg P_2O_5. Für andere Düngemittel gelten andere Grenzwerte, die nicht in mg/kg P_2O_5, sondern als mg/kg Trockenmasse des gesamten Produkts mit allen seinen Komponenten ausgedrückt werden.

(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 Phosphatdüngern keine Anwendung findet, so lange weiterhin die nationalen Grenzwerte für den Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern anwenden, bis auf Unionsebene harmonisierte Grenzwerte für den Cadmiumgehalt von Phosphatdüngern gelten, die gleich hoch oder niedriger sind als die in dem betreffenden Mitgliedstaat am 14. Juli 2019 geltenden Grenzwerte.

(15) Zudem ist die Kommission bis zum 16. Juli 2026 verpflichtet, die Grenzwerte für den Cadmiumgehalt in 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 sowie sozioökonomischen Faktoren — berücksichtigen; dies umfasst auch die Versorgungssicherheit.

1.2.3. *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. Diese Verordnung berührt jedoch nicht die sogenannten „nationalen Düngemittel", die in den Mitgliedstaaten im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften in Verkehr gebracht werden. Hersteller können Düngemittel daher entweder als „EG-Düngemittel" oder als „nationale Düngemittel" vermarkten.

(18) Die Verordnung (EU) 2019/1009 behält die fakultative Regelung unverändert bei. 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, die nicht in den Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2019/1009 fallen. In jedem Mitgliedstaat bestehen mehr oder weniger Bedenken hinsichtlich der Gefahr, die die Anreicherung von Cadmium für die langfristige Nachhaltigkeit der Pflanzenproduktion darstellt. Die meisten Mitgliedstaaten haben bereits Vorschriften zur Begrenzung des Cadmiumgehalts in 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 vom Königreich Dänemark mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen (im Folgenden „mitgeteilte einzelstaatliche Bestimmungen") sind im Erlass Nr. 223 vom 5. April 1989 über den Cadmiumgehalt von phosphorhaltigen Düngemitteln (im Folgenden „Erlass") verankert, wonach der geltende Grenzwert seit 1998 gilt.

(23) Durch den Erlass wird der Verkauf zur Verwendung in Dänemark geregelt. In diesem Erlass ist ein Grenzwert für Cadmium in aus Rohphosphat gewonnenen künstlichen Düngemitteln mit einem Gesamtphosphorgehalt (P) von 1 GHT oder mehr festgelegt. Ein Phosphorgehalt (P) von 1 GHT entspricht einem Massengehalt von 2,3 % P_2O_5-Äquivalent. Der Grenzwert für Cadmium in diesen Düngemitteln beträgt 110 mg Cd/kg Phosphor (P), was 48 mg Cd/kg P_2O_5 entspricht. Für andere Düngemittel als aus Rohphosphat gewonnene Kunstdünger mit einem Massengehalt an Gesamtphosphor von mindestens 2,3 % P_2O_5-Äquivalent enthält der Erlass keinen Cadmiumgrenzwert.

(24) Das Königreich Dänemark wendet den im Erlass festgelegten Grenzwert sowohl auf nationale Düngemittel als auch auf Düngemittel an, die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 harmonisiert wurden. Der Erlass, der seit 1989 in Dänemark gilt, wurde der Kommission vom Königreich Dänemark nicht gemäß Artikel 114 AEUV oder den Vorgängern dieser Vertragsbestimmung ([4]) in Bezug auf die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 mitgeteilt. In der vorliegenden Mitteilung in Bezug auf die Verordnung (EU) 2019/1009 hat das Königreich Dänemark jedoch darauf hingewiesen, dass es der Kommission den Entwurf des Erlasses am 19. Januar 1988 gemäß der Richtlinie 83/189/EWG des Rates ([5]) übermittelt und den vorgesehenen nationalen Grenzwert vor der Verabschiedung des Erlasses angehoben hat, um den Einwänden Rechnung zu tragen, die von drei anderen Mitgliedstaaten nach dieser Mitteilung erhoben wurden.

(25) Mit der Mitteilung hat das Königreich Dänemark die Kommission um Genehmigung ersucht, die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen abweichend von den Cadmiumgrenzwerten gemäß der Verordnung (EU) 2019/1009 auf aus Rohphosphat gewonnene Kunstdünger mit einem Massengehalt an Gesamtphosphor von mindestens 2,3 % P_2O_5–Äquivalent anzuwenden. Mit anderen Worten beabsichtigt das Königreich Dänemark, den nationalen Cadmiumgrenzwert sowohl auf Phosphatdünger als auch auf bestimmte andere unter die genannte Verordnung fallende Düngemittel anzuwenden. Die vorliegende Mitteilung enthält keinen Antrag auf Genehmigung einer Abweichung von der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003.

1.4. **Verfahren**

(26) Mit Schreiben vom 27. Januar 2020, das am 29. Januar 2020 eingegangen ist, teilte das Königreich Dänemark der Kommission seine Absicht mit, einzelstaatliche, von der Verordnung (EU) 2019/1009 abweichende Bestimmungen hinsichtlich des Cadmiumgehalts in aus Rohphosphat gewonnenen Kunstdüngern mit einem Massengehalt an Gesamtphosphor von mindestens 2,3 % P_2O_5–Äquivalent beizubehalten. Gemäß Artikel 114 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 36 AEUV stützt sich die Begründung des Königreichs Dänemark auf wichtige Erfordernisse im Zusammenhang mit dem Gesundheits- und Umweltschutz vor der Exposition gegenüber Cadmium in der Umwelt.

(27) Mit Schreiben vom 30. Januar 2020 bestätigte die Kommission den Eingang der Mitteilung und informierte das Königreich Dänemark darüber, dass der sechsmonatige Prüfungszeitraum gemäß Artikel 114 Absatz 6 AEUV am 30. Juli 2020 endet.

(28) Zur Untermauerung seiner Mitteilung nach Artikel 114 Absatz 4 AEUV übermittelte das Königreich Dänemark der Kommission am 31. März 2020 zusätzliche Informationen. Diese Informationen enthalten einige Klarstellungen zum sachlichen Geltungsbereich der einzelstaatlichen Bestimmungen, die das Königreich Dänemark beibehalten möchte, sowie detaillierte Daten zum dänischen Düngemittelmarkt.

(29) In den zusätzlichen Informationen stellte das Königreich Dänemark unter anderem klar, dass anorganisch-mineralische Düngemittel mit hohem Phosphorgehalt das Hauptanliegen der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen und damit der Schwerpunkt der wissenschaftlichen Bewertung in der dänischen Mitteilung seien, da diese Düngemittel für ihre hohe Cadmiumbelastung bekannt sind; ein ähnliches Anliegen gelte für organisch-mineralische Düngemittel mit einem hohen Gehalt an anorganisch-mineralischem Phosphor. Das Königreich Dänemark erklärte sich ferner bereit, Möglichkeiten zur Bereitstellung von Informationen oder zur Änderung der Rechtsvorschriften in Bezug auf die Produktfunktionskategorien und Grenzwerte der Verordnung (EU) 2019/1009 zu prüfen.

(30) Die Kommission veröffentlichte ferner eine Bekanntmachung zur Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Union* ([6]), um interessierte Kreise über die einzelstaatlichen Bestimmungen des Königreichs Dänemark sowie über die Gründe für die Mitteilung zu informieren. Nach der Veröffentlichung der Bekanntmachung im Amtsblatt gingen keine Bemerkungen ein.

([4]) Insbesondere Artikel 95 (vormals 100a) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (konsolidierte Fassung 2002) (ABl. C 325 vom 24.12.2002, S. 33).

([5]) Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. L 109 vom 26.4.1983, S. 8).

([6]) ABl. C 124 vom 17.4.2020, S. 19.

(31) Mit Schreiben vom 6. April 2020 informierte die Kommission ferner die anderen Mitgliedstaaten über die Mitteilung und räumte ihnen die Möglichkeit ein, innerhalb von 30 Tagen dazu Stellung zu nehmen. Innerhalb der gesetzten Frist gingen bei der Kommission Bemerkungen Belgiens, der Slowakischen Republik, Ungarns und Maltas ein. Die drei erstgenannten Mitgliedstaaten gaben an, dass sie keine Bemerkungen zu der Mitteilung hätten. Malta wies darauf hin, dass es keine Einwände gegen die Beibehaltung der nationalen Grenzwerte für den Cadmiumgehalt von Düngemitteln durch das Königreich Dänemark hat.

2. **BEURTEILUNG**

(32) Einleitend weist die Kommission darauf hin, dass sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „Gerichtshof") eindeutig ergibt, dass mit dem Verfahren nach Artikel 114 Absätze 4 bis 6 AEUV sichergestellt werden soll, dass kein Mitgliedstaat von den harmonisierten Vorschriften abweichende nationale Vorschriften anwenden darf, ohne eine Bestätigung der Kommission zu erhalten. Ein Mitgliedstaat ist nicht befugt, die einzelstaatlichen Bestimmungen ohne vorherige Mitteilung und ohne Bestätigung der Kommission einseitig anzuwenden. ([7])

(33) Die Kommission stellt ferner fest, dass Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2019/1009 nur für Ausnahmen von Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 gilt, die vor dem 14. Juli 2019 auf der Grundlage von Mitteilungen nach Artikel 114 Absatz 4 AEUV gewährt wurden.

(34) Die Kommission ist der Auffassung, dass die oben genannte Mitteilung des Entwurfs des Königreichs Dänemark gemäß der Richtlinie 83/189/EWG vom 19. Januar 1988 nicht mit einem Verfahren nach Artikel 114 Absätze 4 bis 6 AEUV vergleichbar ist, da der Zweck dieses Verfahrens darin besteht, technische Handelshemmnisse zu verhindern und nicht darauf abzielt, bestehende einzelstaatliche Bestimmungen von der Harmonisierungsmaßnahme der Union auszunehmen. Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass das Königreich Dänemark den Erlass vor dem 14. Juli 2019 nicht gemäß Artikel 114 AEUV mitgeteilt und die Kommission diesen nicht genehmigt hat.

(35) Folglich gilt für das Königreich Dänemark keine Ausnahme von Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 und auch die Bestimmungen in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2019/1009 finden im Königreich Dänemark keine Anwendung.

2.1. **Zulässigkeit**

(36) Gemäß Artikel 114 Absätze 4 und 6 AEUV kann ein Mitgliedstaat nach dem 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 Maßnahmen billigt.

(37) Um die Zulässigkeit der Mitteilung zu prüfen, muss die Kommission beurteilen, ob es sich bei den betreffenden mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen um eine bereits bestehende Maßnahme handelt, die von der neu eingeführten Harmonisierungsvorschrift der Union abweicht, und ob diese strenger sind.

(38) Der Erlass gilt in Dänemark seit 1989. Er bestand daher im Wesentlichen bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Verordnung (EU) 2019/1009.

2.1.1. *Zum Bestehen der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen*

(39) Es gibt zwei Faktoren, die geprüft werden müssen, um festzustellen, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen, die 1989 eingeführt wurden und in ihrer derzeitigen Form seit 1998 gelten, für die Zwecke des Artikels 114 Absatz 4 AEUV bereits bestehen.

(40) Zunächst wird die Verordnung (EU) 2019/1009 an die Stelle der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 treten, die wiederum Richtlinie 76/116/EWG des Rates ([8]) ersetzte, die zum Zeitpunkt der Einführung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen allgemein auf Düngemittel anwendbar war.

(41) Dies wirft die Frage auf, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen als beibehalten und als der Kommission gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV in Bezug auf die Verordnung (EU) 2019/1009 unter Berücksichtigung der durch die Richtlinie 76/116/EWG und die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 eingeführten Harmonisierung mitteilungspflichtig angesehen werden können.

([7]) Rechtssache C-41/93, Französische Republik gegen Kommission der europäischen Gemeinschaften, Rn. 23-30.

([8]) Richtlinie 76/116/EWG des Rates vom 18. Dezember 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Düngemittel (ABl. L 24 vom 30.1.1976, S. 21).

(42) Einerseits 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 Beschlüssen der Kommission nach Artikel 114 Absatz 6 AEUV rechtmäßig auf Düngemittel angewandt werden, die in den Harmonisierungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 fallen, auch für EU-Düngeprodukte gelten können, die erstmals aufgrund der Verordnung (EU) 2019/1009 in den neu erweiterten Harmonisierungsbereich fallen. Damit wird bestätigt, dass die Verordnung (EU) 2019/1009 eine Fortsetzung der Harmonisierung darstellt, die sich aus der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 ergibt.

(43) Andererseits bestätigt Erwägungsgrund 11 der Verordnung (EU) 2019/1009, 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 Beurteilungen nach Artikel 114 Absatz 4 AEUV in Betracht gezogen 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 nationalen Bestimmungen nach dem Erlass harmonisierter Grenzwerte im Rahmen dieser Verordnung so lange beizubehalten, bis diese harmonisierten Grenzwerte gleich hoch oder niedriger sind als die bereits bestehenden nationalen Grenzwerte, 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 in 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) Diese Auslegung wird auch durch die unterschiedlichen Regelwerke und sachlichen Geltungsbereiche der Verordnung (EU) 2019/1009 und der Richtlinie 76/116/EWG sowie der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 und durch die Tatsache gestützt, dass mit der Verordnung (EU) 2019/1009 erstmals ein harmonisierter Grenzwert für Cadmium festgelegt wird.

(45) Es sei auch darauf hingewiesen, dass der 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 Beurteilungen nach Artikel 114 Absatz 4 AEUV zu berücksichtigen ist ([9]).

(46) Da die Verordnung (EU) 2019/1009 die Harmonisierungsmaßnahme ist, die für die Zwecke der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen nach Artikel 114 Absatz 4 AEUV in Betracht zu ziehen ist, ist es gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV Sache der Kommission festzustellen, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen bereits vor der genannten Verordnung bestanden.

(47) Ferner wurden die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen der Kommission weder als Ausnahme von der Richtlinie 76/116/EWG noch als Ausnahme von der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 gemäß Artikel 114 AEUV oder seinen Vorgängerbestimmungen mitgeteilt.

(48) Dies wirft die Frage auf, ob sie für die Zwecke von Artikel 114 Absatz 4 AEUV dennoch als bereits bestehende Bestimmungen der Verordnung (EU) 2019/1009 betrachtet werden können und nicht als neue einzelstaatliche Bestimmungen, die gemäß Artikel 114 Absatz 5 AEUV mitgeteilt werden sollten. Um diese Frage beantworten zu können, ist es wichtig, den Zweck der Unterscheidung zwischen Artikel 114 Absatz 4 und 5 AEUV im Blick zu behalten.

(49) Diese Unterscheidung wurde in der Rechtsprechung des Gerichtshofs behandelt. In der Rechtssache C-3/00 Dänemark gegen Kommission kam der Gerichtshof in Bezug auf Artikel 95 EGV, der Artikel 114 AEUV entspricht, zu folgendem Schluss:

„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

([9]) Siehe Rechtssache C-360/14 P, Deutschland gegen Europäische Kommission.

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 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." ([10])

(50) In Anbetracht der zitierten Rechtsprechung sollte berücksichtigt werden, dass der Zweck der Unterscheidung zwischen Artikel 114 Absatz 4 und 5 AEUV darin besteht, in Fällen, in denen die Harmonisierung eher gefährdet sein könnte, höhere Begründungserfordernisse aufzustellen, da die betreffende einzelstaatliche Bestimmung dem Gesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses der harmonisierten Maßnahme nicht bekannt war und daher bei der Ausarbeitung der Harmonisierungsmaßnahme nicht berücksichtigt wurde.

(51) Wie bereits festgestellt, sind die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen in ihrer derzeitigen Fassung seit 1998 in Kraft. Sie waren damit zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Verordnung (EU) 2019/1009 in Kraft und stammen daher auch aus der Zeit vor der genannten Verordnung.

(52) 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 ([11]) hervor, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen dem Unionsgesetzgeber bei der Ausarbeitung der Verordnung (EU) 2019/1009 bekannt waren.

(53) Daher kann der Schluss gezogen werden, dass es sich bei den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen um eine bereits bestehende Maßnahme handelt, die von der neu eingeführten Harmonisierungsvorschrift abweicht.

2.1.2. *Zur Stringenz der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit der Verordnung (EU) 2019/1009*

(54) In Bezug auf die Frage, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen auch strenger sind als die neu eingeführte Harmonisierungsvorschrift, stellt die Kommission fest, dass das Königreich Dänemark zwar beabsichtigt, den nationalen Cadmiumgrenzwert sowohl auf Phosphatdünger gemäß Anhang I Teil II Nummer 3 Buchstabe a Ziffer ii PFC 1(B) und Nummer 2 Buchstabe a Ziffer ii PFC 1(C)(I) der Verordnung (EU) 2019/1009 als auch auf bestimmte andere unter die genannte Verordnung fallende Düngemittel anzuwenden, das zentrale Anliegen der mitgeteilten nationalen Bestimmungen jedoch die erstgenannte Kategorie von Düngemitteln, bei denen es sich um anorganische und organisch-mineralische Düngemittel mit hohem Phosphorgehalt handelt, betrifft.

(55) Die Kommission stellt ferner fest, dass sich der dänische Cadmiumgrenzwert und der in der Verordnung (EU) 2019/1009 festgelegte Grenzwert nur für Phosphatdünger auf denselben Nennwert beziehen, d. h. auf kg P_2O_5 und nicht auf kg Trockenmasse des gesamten Produkts mit allen seinen Komponenten.

(56) Mit anderen Worten: Nur bei Phosphatdüngern ist es möglich, das auf dem dänischen Cadmiumgrenzwert beruhende Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt mit dem harmonisierten Cadmiumgrenzwert zu vergleichen, ohne die genaue Zusammensetzung der einzelnen Produkte zu kennen. Darüber hinaus zählen Phosphatdünger bei weitem zu den wichtigsten Produkten, auf die sich die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen beziehen. Die Kommission kann daher nur für Phosphatdünger beurteilen, inwiefern die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen strenger sind und ein höheres Schutzniveau bieten als die neu eingeführte Harmonisierungsvorschrift.

(57) Der Cadmiumgrenzwert für Phosphatdünger beträgt gemäß Anhang I Teil II Nummer 3 Buchstabe a Ziffer ii PFC 1 (B) und Nummer 2 Buchstabe a Ziffer ii PFC 1(C)(I) der Verordnung (EU) 2019/1009 60 mg/kg P_2O_5. Der in den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen festgelegte Cadmiumgrenzwert hingegen beträgt 48 mg/kg P_2O_5.

(58) Die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen sind daher zumindest in Bezug auf Phosphatdünger strenger und bieten ein höheres Schutzniveau als die Bestimmungen der Verordnung (EU) 2019/1009.

(59) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die vom Königreich Dänemark übermittelte Mitteilung zumindest in Bezug auf Phosphatdünger im Sinne der Verordnung (EU) 2019/1009 gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV zulässig ist.

([10]) Rechtssache C-3/00, Dänemark gegen Kommission, Rn. 58. Ferner bestätigt beispielsweise in T-234/04, Königreich der Niederlande gegen Kommission, Rn. 58, verbundene Rechtssachen T-366/03 und T-235/04, Land Oberösterreich und Österreich gegen Kommission, Rn. 62, und C-512/99, Deutschland gegen Kommission, Rn. 41.

([11]) Siehe die Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission, die speziell dem Cadmiumgrenzwert gewidmet war, 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 (auf Englisch); siehe insbesondere Seiten 5, 6, 25, 28, 29 und 32 sowie Anhang I.

2.2. **Sachliche Beurteilung**

(60) Gemäß Artikel 114 Absatz 4 und Artikel 114 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 beurteilen, 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.

(62) Angesichts des in Artikel 114 Absatz 6 AEUV festgelegten Zeitrahmens hat sich die Kommission bei der Prüfung, ob die gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen gerechtfertigt sind, allerdings auf die von dem betreffenden Mitgliedstaat zugeleitete Begründung zu stützen. Die Beweislast liegt bei dem mitteilenden 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 Beurteilung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen berücksichtigen.

2.2.1. *Standpunkt des Königreichs Dänemark*

(64) Der von Dänemark festgelegte Grenzwert für Cadmium in aus Rohphosphat gewonnenen Kunstdüngern mit einem Massengehalt an Gesamtphosphor von mindestens 2,3 % P_2O_5-Äquivalent dient dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor der Exposition gegenüber Cadmium in der Umwelt.

(65) In der Mitteilung an die Kommission führt das Königreich Dänemark aus, dass es die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen seit 1989 anwende. Der derzeit geltende Grenzwert wird seit 1998 angewandt. Die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen wurden als Reaktion auf den nationalen Bericht des Dänischen Lebensmittelinstituts der Technischen Universität Dänemark (im Folgenden „DTU Fødevareinstituttet“) über „Cadmiumkontamination — ein Bericht über die Verwendung, das Vorkommen und die schädlichen Auswirkungen von Cadmium in Dänemark“ aus dem Jahr 1980 eingeführt, um die Kontamination landwirtschaftlich genutzter Flächen zu verringern. Angesichts der Erkenntnis, dass sich Cadmium unablässig in den landwirtschaftlich genutzten Böden Dänemarks anreichert, enthielt der Bericht Empfehlungen zur Verringerung des Cadmiumgehalts in Düngemitteln, da dies zu einer erheblichen Verringerung der Kontamination landwirtschaftlicher Flächen führen könnte.

(66) Aufgrund der Tatsache, dass die Exposition gegenüber und das Eindringen von Cadmium in landwirtschaftlich genutzten Böden in Dänemark im Allgemeinen unter dem Unionsdurchschnitt liegt, vertritt das Königreich Dänemark die Auffassung, dass die ergriffenen Maßnahmen zur Erreichung des mit den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen angestrebten Ziels erfolgreich waren. Um den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt auch in Zukunft zu gewährleisten, hält es das Königreich Dänemark daher für notwendig, in seinem Hoheitsgebiet gemäß der Verordnung (EU) 2019/1009 einen niedrigeren Expositionswert beizubehalten. Des Weiteren hat das Königreich Dänemark in seiner Mitteilung an die Kommission die erwarteten nationalen Auswirkungen des in der Verordnung (EU) 2019/1009 festgelegten Grenzwerts von 60 mg/kg P_2O_5 analysiert. Dieser Grenzwert führte zu erheblichen Bedenken hinsichtlich des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Umwelt. Das Königreich Dänemark ist der Ansicht, dass die Anwendung der Grenzwerte der Verordnung (EU) 2019/1009 zu einem geringeren Schutzniveau in Dänemark führen würde.

(67) Das Königreich Dänemark stützt seine Bewertung auf die Annahme, dass die Anwendung des in der Verordnung (EU) 2019/1009 festgelegten Grenzwerts von 60 mg/kg P_2O_5 in Dänemark zu einem vermehrten Eindringen von Cadmium in landwirtschaftlich genutzte Flächen durch Düngemittel führen würde, da die Wahrscheinlichkeit besteht, dass in Dänemark Düngemittel mit einem höheren Cadmiumgehalt vermarktet werden.

(68) Das Königreich Dänemark begründet dies insbesondere mit den Risiken für die menschliche Gesundheit, die mit der Cadmiumexposition über Lebensmittel verbunden sind. Das Königreich Dänemark verweist auf die Notwendigkeit, den Cadmiumgehalt von in Dänemark hergestellten Lebensmitteln zu senken und dadurch einige gefährdete Bevölkerungsgruppen (insbesondere Kinder und Vegetarier) zu schützen, die Cadmium in ihren Lebensmitteln in Mengen verzehren, die über den gesundheitsorientierten Grenzwerten liegen.

(69) Zur Stützung dieses Vorbringens beruft sich das Königreich Dänemark auf eine Reihe wissenschaftlicher Studien. Es verweist insbesondere auf die Studie der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) ([12]) über die zulässige wöchentliche Aufnahme (TWI) und vergleicht sie mit einer Studie der Technischen Universität von Dänemark mit dem Ergebnis, dass die ernährungsbedingte Cadmiumexposition verringert werden sollte. Darüber hinaus geht aus der Studie der Technischen Universität von Dänemark hervor, dass Kinder besonders gefährdet sind, da die durchschnittliche Exposition, der Kleinkinder ausgesetzt sind, die zulässige wöchentliche Aufnahme übersteigt. Auch Vegetarier haben im Vergleich zum Durchschnitt der Bevölkerung eine wesentlich höhere Cadmiumaufnahme. Der größten ernährungsbedingten Cadmiumexposition ist man durch den Verzehr von Getreide und Gemüse ausgesetzt. Aufgrund der verzehrten Mengen, die die genannten Gruppen zu sich nehmen, sind diese einer hohen Exposition ausgesetzt.

(70) Darüber hinaus verfügt das Königreich Dänemark bei der Lebensmittelerzeugung unter anderem von Getreide, Kartoffeln und Karotten über ein hohes Maß an Selbstversorgung. Die Exposition der dänischen Bevölkerung gegenüber Cadmium steht somit in engem Zusammenhang mit der Cadmiummenge, die den landwirtschaftlichen Flächen in Dänemark zugeführt wird.

(71) Es sei darauf hingewiesen, dass die Bodenverhältnisse in Dänemark von sandigen Böden in den westlichen Landesteilen bis hin zu lehmigen Böden im Osten reichen. Aufgrund der Bodenverhältnisse unterscheidet sich die Anreicherung von Cadmium von höheren Konzentrationen in den lehmigen Böden in Seeland, Fyn und den östlichsten Teilen von Jütland, über vorwiegend sandige Böden und einem im Allgemeinen niedrigeren Cadmiumgehalt in Westjütland. Außerdem geht aus den vom Königreich Dänemark vorgelegten demografischen Informationen hervor, dass sich aufgrund der Beschaffenheit der Böden und der sich daraus ergebenden unterschiedlichen landwirtschaftlichen Effizienz der Anbau von Pflanzenkulturen auf Gebiete beschränkt, in denen lehmige Böden einen höheren Cadmiumgehalt aufweisen.

(72) Ein weiterer Faktor, in dem sich Ost- und Westdänemark unterscheiden, ist die Viehzucht und die damit verbundene Verfügbarkeit von Dung als Alternative zu Kunstdünger. In Jütland dominiert die Viehzucht, während in Seeland eher Kulturpflanzen angebaut — und keine Nutztiere gehalten — werden. Infolgedessen führen geografische Unterschiede in der Bodenbeschaffenheit und der Viehzucht in Dänemark dazu, dass im Osten Dänemarks — wo landwirtschaftliche Betriebe sich eher auf den Anbau von Kulturpflanzen konzentrieren, anstatt Nutztiere zu halten — Kunstdünger vergleichsweise häufiger zum Einsatz kommen und die lehmigen Böden eine höhere Grundbelastung durch Cadmium aufweisen. Das Königreich Dänemark stellt fest, dass Schätzungen zufolge 91 % der Kunstdünger in Europa im Jahr 2014 unter den Grenzwert von 60 mg Cd/kg P_2O_5 und 68 % unter den Grenzwert von 40 mg Cd/kg P_2O_5 fielen. Ein großer Teil der auf dem europäischen Markt erhältlichen Düngemittel entspricht damit bereits dem in Dänemark geltenden Grenzwert. In den letzten zwei Jahrzehnten lag der Cadmiumgehalt in Kunstdüngern in Dänemark bei 10-20 mg Cd/kg P_2O_5, während er auf dem europäischen Markt auf 32-36 mg Cd/kg P_2O_5 geschätzt wurde.

(73) Darüber hinaus liegt der Anteil Dänemarks am europäischen Markt für Kunstdünger zwischen 2-3 %. Das Königreich Dänemark macht geltend, dass es bei der Lieferung von Düngemitteln, die den derzeit geltenden Grenzwert für Cadmium enthalten, seit dessen Einführung im Jahr 1998 keine Probleme gehabt habe.

(74) Die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen gelten gleichermaßen für dänische und auch für andere Unternehmen, die Düngemittel zur Verwendung in Dänemark verkaufen. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass Dänemark über kein natürliches Vorkommen von Phosphorit verfügt; es wird demnach nicht in Dänemark abgebaut.

(75) Darüber hinaus hat das Königreich Dänemark Statistiken vorgelegt, die einen allmählichen Anstieg der Düngemitteleinfuhren aus anderen Mitgliedstaaten im Zeitraum 1988-2018 belegen. Das Königreich Dänemark führt an, dass diesen wirtschaftlichen Daten zufolge durch den in den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen festgelegten Cadmiumgrenzwert eine Zunahme der Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten nicht verhindert wurde. Im Gegenteil, die Daten zeigen eine deutliche Zunahme des Handels zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten. Auch seien die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen bei der Ausfuhr von Kunstdünger in andere Mitgliedstaaten nicht hinderlich.

([12]) Wissenschaftliches Gutachten des Gremiums für Kontaminanten in der Lebensmittelkette zu Cadmium in Lebensmitteln auf Ersuchen der Europäischen Kommission. *EFSA Journal* (2009) 980, S. 1.

2.2.2. *Beurteilung des Standpunkts des Königreichs Dänemark*

2.2.2.1. Begründung durch wichtige Erfordernisse gemäß Artikel 36 oder den Schutz der Umwelt oder des Arbeitsumfelds

(76) Mit den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen soll ein höheres Schutzniveau für die Gesundheit von Menschen und für die Umwelt erreicht werden, als es in der Verordnung (EU) 2019/1009 in Bezug auf die Cadmiumexposition vorgesehen ist, um so die weitere Anreicherung von Cadmium im Boden zu verhindern. Erreicht werden soll dieses Ziel durch die Beibehaltung niedrigerer Höchstgrenzwerte für Cadmium in unter die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen fallenden Düngemitteln.

(77) Was den Schutz der Gesundheit der Menschen anbelangt, so ist Cadmium für den Menschen ein nicht wesentlicher und toxischer Bestandteil und hat keinen Nutzen für Pflanzen und Tiere. Insbesondere wurde Cadmiumoxid gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates ([13]) als karzinogener Stoff der Kategorie 2 eingestuft.

(78) Das Vorhandensein von Cadmium in Pflanzen und die Aufnahme von Cadmium durch Lebensmittel könnte langfristig schädliche Wirkungen auf die menschliche Gesundheit haben. Darüber hinaus wird Cadmium, sobald es vom menschlichen Körper aufgenommen wurde, wirksam zurückgehalten und reichert sich im Laufe des Lebens im Körper an ([14]).

(79) Die Bevölkerung ist Cadmium aus verschiedenen Quellen, einschließlich des Rauchens und der Ernährung, ausgesetzt. Für die nicht rauchende Bevölkerung sind Lebensmittel die Hauptquelle für die Aufnahme von Cadmium. Cadmium wirkt in erster Linie toxisch auf die Nieren, kann aber auch eine Demineralisierung der Knochen verursachen und ist statistisch mit einem erhöhten Krebsrisiko in Lunge, Endometrium, Blase und Brust verbunden ([15]).

(80) Cadmium kann die Nieren schädigen und zu einer übermäßigen Eiweißproduktion im Urin führen. Dauer und Umfang der Cadmiumexposition bestimmen die Schwere der Auswirkung. Skelettschäden sind eine weitere kritische Auswirkung einer chronischen Cadmiumexposition in etwas höherem Umfang als bei Fällen, in denen Eiweiß im Urin ein frühzeitiger Indikator wäre. Cadmium lagert sich hauptsächlich in Leber und Nieren an, wird nur langsam ausgeschieden und kann jahrzehntelang im menschlichen Körper verbleiben.

(81) Darüber hinaus können Gesundheitsrisiken für erwachsene Raucher und Menschen, die an Eisenmangel leiden und/oder in der Nähe industrieller Quellen leben, nicht ausgeschlossen werden. ([16])

(82) Zusätzlich zu den Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit ist das Königreich Dänemark bestrebt, auch die Umwelt besser zu schützen. Das Königreich Dänemark vertritt die Auffassung, dass eine weitere Anreicherung von Cadmium in Böden negative Auswirkungen auf die biologische Vielfalt des Bodens und damit auf die Bodenfunktionen (z. B. Abbau organischer Stoffe) und auf die Grundwasserqualität — durch Auswaschung in Böden — haben könnte. Sowohl die Toxizität als auch die Bioverfügbarkeit von Cadmium werden von der Bodenbeschaffenheit beeinflusst.

(83) Unterschiede in der Bodenbeschaffenheit und der Viehzucht in Dänemark führen dazu, dass im Osten Dänemarks — wo landwirtschaftliche Betriebe sich eher auf den Anbau von Kulturpflanzen konzentrieren, anstatt Nutztiere zu halten — Kunstdünger vergleichsweise häufiger zum Einsatz kommen und die lehmigen Böden eine höhere Grundbelastung durch Cadmium aufweisen.

(84) Bedenken hinsichtlich der von Cadmium ausgehenden Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt wurden vom Rat bereits in seiner Entschließung vom 25. Januar 1988 ([17]) geäußert. Der Rat betont, wie wichtig es ist, das Eindringen von Cadmium in Böden aus allen Quellen, einschließlich diffuser Quellen (z. B. atmosphärischer Eintrag, Phosphatdünger, Klärschlamm usw.), zu verringern, und zwar unter anderem durch „geeignete Maßnahmen zur Begrenzung des Cadmiumgehalts von Phosphatdüngern auf der Grundlage geeigneter Technologien, die keine übermäßigen Kosten verursachen und die Umweltbedingungen in den verschiedenen Regionen der Gemeinschaft berücksichtigen“.

([13]) 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).

([14]) Siehe den wissenschaftlichen Bericht der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit über die Exposition gegenüber Cadmium mit der Nahrung in der europäischen Bevölkerung aus dem Jahr 2012, veröffentlicht unter: https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/scientific_output/files/main_documents/2551.pdf (auf Englisch), *EFSA Journal* 2012;10(1).

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

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

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

(85) 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 Anreicherung von Cadmium in den meisten Böden in der Union führen würde. Bei einem Grenzwert von 20 mg/kg P_2O_5 oder weniger hingegen wurde nicht angenommen, dass es über einen Zeitraum von 100 Jahren zu einer langfristigen Anreicherung im Boden kommt, wenn das Eindringen von Cadmium aus anderen Quellen nicht berücksichtigt wird.

(86) 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.

(87) In ihrem Vorschlag für die Verordnung (EU) 2019/1009 ([18]) kam die Kommission auf der Grundlage der wissenschaftlichen Daten, die bei der Beurteilung der Auswirkungen zur Verfügung standen, zu dem Schluss, dass Cadmiummetall und Cadmiumoxid im Allgemeinen ein ernstes Risiko für die Gesundheit und die Umwelt 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.

(88) Es wird auch allgemein anerkannt, dass cadmiumhaltige Düngemittel die weitaus bedeutendste Quelle für das Eindringen von Cadmium in Böden und in die Nahrungskette sind ([19]).

(89) 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 Anreicherung von Cadmium in Böden langfristig signifikant verringert.

(90) Da in Zukunft ehrgeizigere harmonisierte Grenzwerte für Cadmium in Phosphatdüngern erforderlich sein werden, ist die Kommission gemäß der Verordnung (EU) 2019/1009 verpflichtet, diese Grenzwerte erneut zu bewerten, um sie nach Möglichkeit zu senken.

(91) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen muss berücksichtigt werden, dass der in den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen festgelegte Höchstgrenzwert durch Erfordernisse des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Umwelt gerechtfertigt ist.

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

(92) Gemäß Artikel 114 Absatz 6 AEUV ist die Kommission verpflichtet zu überprüfen, ob die Beibehaltung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen nicht ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung darstellen. Um eine Diskriminierung zu vermeiden, dürfen nach der Rechtsprechung des Gerichts vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, sofern dies nicht objektiv gerechtfertigt ist.

(93) Die einzelstaatlichen Bestimmungen gelten sowohl für inländische Erzeugnisse als auch für aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Produkte. Sofern nicht das Gegenteil nachgewiesen wird, kann davon ausgegangen werden, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung darstellen.

b) Keine verschleierte Beschränkung des Handels mit Phosphatdünger

(94) Um zu beurteilen, ob auch keine verschleierte Handelsbeschränkung vorliegt, wird die Kommission zunächst die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen — soweit sie für die Düngemittel gelten, für die die Kommission die Mitteilung für zulässig erklärt hat — prüfen, d. h. für Phosphatdünger gemäß der Verordnung (EU) 2019/1009.

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

([19]) Siehe die von Fertilizers Europe im Jahr 2013 in Auftrag gegebene Studie „*Revisiting and updating the effect of phosphate fertilizers to cadmium accumulation in European agricultural soils*" (Überprüfung und Aktualisierung der Wirkung von Phosphatdüngern auf die Anreicherung von Cadmium in europäischen landwirtschaftlichen Böden) von Erik Smolders und Laetitia Six, veröffentlicht unter http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_168_rd_en.pdf (auf Englisch).

(95) Einzelstaatliche Bestimmungen, die strengere Bedingungen für das Inverkehrbringen von Erzeugnissen als die im Unionsrecht festgelegten enthalten, würden normalerweise ein Handelshemmnis darstellen. Das liegt daran, dass einige der Erzeugnisse, die in den übrigen Mitgliedstaaten rechtmäßig in Verkehr gebracht werden, in dem betreffenden Mitgliedstaat aufgrund der einzelstaatlichen Bestimmungen nicht in Verkehr gebracht werden könnten. Durch die in Artikel 114 Absatz 6 AEUV festgelegten Voraussetzungen soll verhindert werden, dass unangemessene Beschränkungen auf die in den Absätzen 4 und 5 der im Artikel genannten Kriterien gestützt werden, bei denen es sich eigentlich um Maßnahmen wirtschaftlicher Art handelt, mit denen die Einfuhr von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten behindert und somit die nationale Produktion auf indirekte Weise geschützt werden sollen. ([20])

(96) Da die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen auch für Wirtschaftsteilnehmer, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, strengere Anforderungen an den Cadmiumgehalt in Phosphatdüngern in einem ansonsten harmonisierten Bereich mit sich bringen, könnten sie eine verschleierte Beschränkung des Handels oder eine Behinderung des Funktionierens des Binnenmarkts darstellen. Allerdings ist Artikel 114 Absatz 6 AEUV anerkanntermaßen so zu verstehen, dass nur solche einzelstaatlichen Bestimmungen nicht gebilligt werden dürfen, die zu einer unverhältnismäßigen Behinderung des Binnenmarkts führen. ([21])

(97) Da sich nicht nachweisen lässt, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen die nationale Produktion schützen sollen, kann der Schluss gezogen werden, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Die Kommission muss daher prüfen, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen das Funktionieren des Binnenmarktes behindern.

c) Keine Behinderung des Funktionierens des Binnenmarkts für Phosphatdünger

(98) Um zu beurteilen, ob auch keine Behinderung des Funktionierens des Binnenmarkts vorliegt, muss die Kommission zunächst die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen — soweit sie für die Düngemittel gelten, für die die Kommission die Mitteilung für zulässig erklärt hat — prüfen, d. h. für Phosphatdünger gemäß der Verordnung (EU) 2019/1009.

(99) Nach Artikel 114 Absatz 6 AEUV ist die Kommission verpflichtet zu prüfen, ob die Beibehaltung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen Hindernisse für das Funktionieren des Binnenmarkts darstellen. 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 ([22]).

([20]) Beschluss der Kommission vom 8. Mai 2018 zu den von Dänemark mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den Zusatz von Nitriten zu bestimmten Fleischerzeugnissen, C(2018) 2721, Erwägungsgrund 54 (ABl. L 118 vom 14.5.2018, S. 7). Entscheidung 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, 2006/348/EG, Erwägungsgrund 40 (ABl. L 129 vom 17.5.2006, S. 25). Entscheidung 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, 2006/347/EG, Erwägungsgrund 41 (ABl. L 129 vom 17.5.2006, S. 19). Entscheidung 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, 2006/349/EG, Erwägungsgrund 41 (ABl. L 129 vom 17.5.2006, S. 31).

([21]) Beschluss der Kommission vom 8. Mai 2018 zu den von Dänemark mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den Zusatz von Nitriten zu bestimmten Fleischerzeugnissen, C(2018) 2721, Erwägungsgrund 55, Entscheidung 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, 2006/348/EG, Erwägungsgrund 42, Entscheidung 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, 2006/347/EG, Erwägungsgrund 43, Entscheidung 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, 2006/349/EG, Erwägungsgrund 43.

([22]) Beschluss der Kommission vom 8. Mai 2018 zu den von Dänemark mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den Zusatz von Nitriten zu bestimmten Fleischerzeugnissen, C(2018) 2721, Erwägungsgrund 55, Entscheidung 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, 2006/348/EG, Erwägungsgrund 42, Entscheidung 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, 2006/347/EG, Erwägungsgrund 43, Entscheidung 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, 2006/349/EG, Erwägungsgrund 43.

(100) Bei der Bewertung, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen tatsächlich dazu geeignet und erforderlich sind, das angestrebte Ziel zu erreichen, sind mehrere Faktoren zu berücksichtigen. Die Kommission muss beurteilen, ob durch das Schutzniveau, das sich aus dem in den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen festgelegten Cadmiumgrenzwert ergibt, das Ziel im Hinblick auf den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erreicht wird.

(101) Die Kommission stellt zunächst fest, dass der in den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen festgelegte Cadmiumgrenzwert niedriger ist als der in Verordnung (EU) 2019/1009 für Phosphatdünger festgelegte Cadmiumgrenzwert. Die mitgeteilten einzelstaatlichen Maßnahmen bieten daher ein höheres Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt als die Harmonisierungsmaßnahme.

(102) Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen für Phosphatdünger macht die Kommission folgende Anmerkungen:

(103) Erstens habe das Königreich Dänemark bei der Lieferung von Düngemitteln, die den derzeit geltenden Grenzwert für Cadmium enthalten, keine Probleme gehabt; demnach stellt dieser Grenzwert keine größeren Hindernisse für den freien Verkehr im Binnenmarkt dar.

(104) Zweitens verweist das Königreich Dänemark auf die Notwendigkeit, den Cadmiumgehalt von in Dänemark hergestellten Lebensmitteln zu senken und dadurch einige Bevölkerungsgruppen (insbesondere Kinder und Vegetarier) zu schützen, die Cadmium in ihren Lebensmitteln in Mengen verzehren, die über den gesundheitsorientierten Grenzwerten liegen. Aus der vom Königreich Dänemark angeführten Studie der EFSA ([23]) geht hervor, dass Kinder besonders gefährdet sind, da die durchschnittliche Exposition, der Kleinkinder ausgesetzt sind, die zulässige wöchentliche Aufnahme übersteigt. Auch Vegetarier haben im Vergleich zum Durchschnitt der Bevölkerung eine wesentlich höhere Cadmiumaufnahme. ([24])

(105) Darüber hinaus deutet die Tatsache, dass die Exposition gegenüber und das Eindringen von Cadmium in landwirtschaftlich genutzte Böden in Dänemark im Allgemeinen unter dem Unionsdurchschnitt liegt, darauf hin, dass die zum Schutz des dänischen Bodens und der dänischen Bevölkerung ergriffenen Maßnahmen erfolgreich waren.

(106) In Bezug auf Phosphatdünger vertritt die Kommission angesichts der vom Königreich Dänemark angeführten Vorteile für Gesundheit und Umwelt durch eine Verringerung der Cadmiumexposition im Boden und der Tatsache, dass nach den derzeit verfügbaren Informationen der Handel kaum beeinträchtigt zu sein scheint, die Auffassung, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes beibehalten werden können, da sie nicht unverhältnismäßig sind und daher kein Hindernis für das Funktionieren des Binnenmarkts im Sinne von Artikel 114 Absatz 6 AEUV darstellen.

d) Keine verschleierte Beschränkung des Handels und keine Behinderung des Funktionierens des Binnenmarkts für andere Düngemittel als Phosphatdünger

(107) Zusätzlich zu Phosphatdüngern gemäß der Verordnung (EU) 2019/1009 gelten die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen auch für andere aus Rohphosphat gewonnene Kunstdünger mit einem Massengehalt an Gesamtphosphor von mindestens 2,3-5 % P_2O_5-Äquivalent.

(108) Um zu beurteilen, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen für diese Düngemittel eine verschleierte Handelsbeschränkung oder eine Behinderung des Funktionierens des Binnenmarktes im Sinne von Artikel 114 Absatz 6 darstellen und damit im Hinblick auf das angestrebte Ziel eine unverhältnismäßige Auswirkung haben, stellt die Kommission fest, dass das Königreich Dänemark bestätigt hat, dass es sich in erster Linie um Phosphatdünger im Sinne der Verordnung (EU) 2019/1009 handelt, und dass der Schwerpunkt der wissenschaftlichen Beurteilung in der dänischen Mitteilung auf einer bestimmten Kategorie von Phosphatdüngern — nämlich anorganisch-mineralische Düngemittel mit hohem Phosphorgehalt — lag.

([23]) Wissenschaftliches Gutachten des Gremiums für Kontaminanten in der Lebensmittelkette zu Cadmium in Lebensmitteln auf Ersuchen der Europäischen Kommission. *EFSA Journal* (2009) 980, S. 1.

([24]) Wissenschaftliches Gutachten des Gremiums für Kontaminanten in der Lebensmittelkette zu Cadmium in Lebensmitteln auf Ersuchen der Europäischen Kommission. *EFSA Journal* (2009) 980, S. 1.

(109) In Bezug auf das angestrebte Ziel des Gesundheits- und Umweltschutzes stellt die Kommission (wie in den Erwägungsgründen 55 und 56 dargelegt) fest, dass es nur bei Phosphatdüngern möglich ist, den Schutzcharakter des dänischen Cadmiumgrenzwerts mit dem des harmonisierten Cadmiumgrenzwerts zu vergleichen, ohne die genaue Zusammensetzung der einzelnen Produkte zu kennen, da sich nur bei Phosphatdüngern der dänische Grenzwert und der in der Verordnung (EU) 2019/1009 festgelegte Grenzwert auf denselben Nennwert beziehen. Mit anderen Worten: Für andere Düngemittel als Phosphatdünger lässt sich nicht feststellen, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen strenger sind als die neu eingeführte Harmonisierungsvorschrift. Daher kann auch nicht festgestellt werden, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Maßnahmen ein höheres Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt bieten als die Harmonisierungsmaßnahme.

(110) Was die Auswirkungen der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes betrifft, so stellt die Kommission fest, dass die Anwendung dieser Bestimmungen auf andere mit einer CE-Kennzeichnung versehene Düngemittel als Phosphatdünger im Sinne der Verordnung (EU) 2019/1009 zu ernsthaften verwaltungstechnischen Schwierigkeiten für Wirtschaftsteilnehmer führen würde, die Düngemittel in Dänemark in Verkehr bringen wollen. Um die Einhaltung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen zu gewährleisten, müssten die Hersteller ihre Düngemittel nicht nur gemäß der Verordnung (EU) 2019/1009, sondern auch gemäß den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen kategorisieren. Sollte es sich bei einem Düngemittel mit CE-Kennzeichnung gemäß den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen um einen aus Rohphosphat gewonnenen Kunstdünger mit einem Massengehalt an Gesamtphosphor von mindestens 2,3 % P_2O_5-Äquivalent handeln, aber *nicht* um einen Phosphatdünger im Sinne der Verordnung (EU) 2019/1009, müssten die Hersteller den Cadmiumgehalt zweimal berechnen, einmal mit kg P_2O_5 als Nennwert zur Überprüfung der Einhaltung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen und mit kg Trockenmasse als Nennwert zur Überprüfung der Einhaltung der Verordnung (EU) 2019/1009.

(111) Angesichts des erheblichen administrativen Hindernisses, das die Anwendung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen auf andere Düngemittel als Phosphatdünger darstellen würde, sowie der Tatsache, dass es unmöglich ist, festzustellen, ob sie ein höheres Schutzniveau als die Bestimmungen der Verordnung (EU) 2019/1009 bieten, und dass die durch andere Düngemittel verursachte Cadmiumbelastung für das Königreich Dänemark nicht von besonderer Bedeutung ist, ist die Kommission der Auffassung, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen, wenn sie auf solche Düngemittel angewandt werden, das Funktionieren des Binnenmarkts im Hinblick auf das angestrebte Ziel unverhältnismäßig beeinträchtigen würden.

(112) Zusammenfassend ist die Kommission der Auffassung, dass die Beibehaltung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen — sofern sie für andere Düngemittel als Phosphatdünger gelten — ein Hindernis für das Funktionieren des Binnenmarkts im Sinne des Artikel 114 Absatz 6 AEUV darstellt. Aus diesem Grund und ohne dass eine Entscheidung über die Zulässigkeit der Mitteilung zu diesem Punkt getroffen werden muss, sollten die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen — soweit sie für andere Düngemittel als Phosphatdünger im Sinne der Verordnung (EU) 2019/1009 gelten — abgelehnt werden.

2.2.2.3. Zeitliche Beschränkung

(113) Um sicherzustellen, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen und das mögliche Hindernis für das Funktionieren des Binnenmarkts auf das zur Erreichung der vom Königreich Dänemark verfolgten Ziele unbedingt erforderliche Maß beschränkt sind, sollte die einzelstaatliche Ausnahmeregelung zeitlich begrenzt sein. Die Ausnahmeregelung wäre nicht mehr erforderlich, wenn der harmonisierte Grenzwert künftig auf oder unter dem dänischen Grenzwert festgesetzt würde.

(114) 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, auf oder unter dem dänischen Grenzwert festgesetzt werden. Der Zeitraum, für den die Ausnahmeregelung gewährt wird, sollte daher nicht auf einen bestimmten Zeitpunkt begrenzt werden, sondern auf einen solchen künftigen Beschluss der gesetzgebenden Organe abgestimmt werden.

(115) Dies würde im Einklang mit Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2019/1009 stehen, wonach eine gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV gewährte Ausnahme von der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 in Bezug auf den Cadmiumgehalt so lange gilt, bis auf Unionsebene harmonisierte Grenzwerte für den Cadmiumgehalt in Phosphatdüngern gelten, die gleich hoch oder niedriger sind als die nationalen Grenzwerte.

(116) Dieser Beschluss sollte so lange gelten, bis auf Unionsebene ein überarbeiteter harmonisierter Grenzwert gilt, der gleich hoch oder niedriger ist als der dänische Grenzwert.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

(117) Aus den vorstehenden Gründen sollte der Schluss gezogen werden, dass der am 27. Januar 2020 übermittelte Antrag des Königreichs Dänemark über die Beibehaltung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften, die von der Verordnung (EU) 2019/1009 abweichen, zulässig ist, sofern er Phosphatdünger im Sinne der Verordnung (EU) 2019/1009 betrifft.

(118) Sofern diese Rechtsvorschriften für Phosphatdünger im Sinne der Verordnung (EU) 2019/1009 gelten, ist die Kommission ferner der Auffassung, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen

— die Anforderungen an den erforderlichen Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erfüllen;

— im Hinblick auf die angestrebten Ziele verhältnismäßig sind;

— kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung darstellen;

— keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

(119) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen — sofern diese für die genannten Düngemittel gelten — genehmigt werden können.

(120) Gelten die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen jedoch für andere Düngemittel als Phosphatdünger im Sinne der Verordnung (EU) 2019/1009, ist die Kommission der Auffassung, dass sie das Funktionieren des Binnenmarkts im Hinblick auf das verfolgte Ziel unverhältnismäßig beeinträchtigen würden. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Maßnahme — sollte sie für andere Düngemittel als Phosphatdünger gelten — abgelehnt werden muss —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die vom Königreich Dänemark 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, insbesondere das Verbot des Inverkehrbringens von Phosphatdüngern mit einem Cadmiumgehalt von mehr als 48 mg/kg P_2O_5, werden für Phosphatdünger im Sinne von Anhang I Nummer 3 Buchstabe a Ziffer ii in PFC 1(B) und Nummer 2 Buchstabe a Ziffer ii in PFC 1(C)(I) der Verordnung (EU) 2019/1009 genehmigt, bis auf Unionsebene ein überarbeiteter harmonisierter Grenzwert gilt, der gleich hoch oder niedriger als der dänische Grenzwert ist.

Artikel 2

Die vom Königreich Dänemark mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen werden abgelehnt, soweit sie für andere Düngemittel als Phosphatdünger gemäß Anhang I Nummer 3 Buchstabe a Ziffer ii in PFC 1(B) und Nummer 2 Buchstabe a Ziffer ii in PFC 1(C)(I) der Verordnung (EU) 2019/1009 gelten.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an das Königreich Dänemark gerichtet.

Brüssel, den 27. Juli 2020

Für die Kommission
Thierry BRETON
Mitglied der Kommission