DÉCISIONS

DECISION (UE) 2020/1178 DE LA COMMISSION

du 27 juillet 2020

relative aux dispositions nationales notifiées par le Royaume du Danemark, conformément à l'article 114, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, concernant la teneur en cadmium des engrais

[notifiée sous le numéro C(2020) 4988]

(Le texte en langue danoise est le seul faisant foi.)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 114, paragraphe 6,

considérant ce qui suit:

1. FAITS ET PROCÉDURE

(1) Le 27 janvier 2020, le Royaume du Danemark a notifié à la Commission, sur la base de l'article 114, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), son intention de maintenir des dispositions nationales relatives à la teneur en cadmium des engrais dérogeant au règlement (UE) 2019/1009 du Parlement européen et du Conseil ([1]).

1.1. **Législation de l'Union**

1.1.1. *Article 114, paragraphes 4 et 6, du TFUE*

(2) L'article 114, paragraphes 4 et 6, du TFUE dispose:

«4. Si, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Parlement européen et le Conseil, par le Conseil ou par la Commission, un État membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il les notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien.

[…]

6. Dans un délai de six mois après les notifications visées aux paragraphes 4 […] la Commission approuve ou rejette les dispositions nationales en cause après avoir vérifié si elles sont ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres et si elles constituent ou non une entrave au fonctionnement du marché intérieur.

En l'absence de décision de la Commission dans ce délai, les dispositions nationales visées aux paragraphes 4 […] sont réputées approuvées.»

([1]) Règlement (UE) 2019/1009 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 établissant les règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants UE, modifiant les règlements (CE) n° 1069/2009 et (CE) n° 1107/2009 et abrogeant le règlement (CE) n° 2003/2003 (JO L 170 du 25.6.2019, p. 1).

1.2. **Règles d'harmonisation dans le domaine des fertilisants**

1.2.1. *Règlement (CE) nº 2003/2003*

(3) Le règlement (CE) nº 2003/2003 du Parlement européen et du Conseil ([2]) s'applique aux produits qui sont mis sur le marché en tant qu'engrais sous la désignation «engrais CE». Un engrais appartenant à un type d'engrais figurant à l'annexe I du règlement (CE) nº 2003/2003 et remplissant les conditions fixées par ledit règlement peut être désigné «engrais CE» et circuler librement dans le marché intérieur.

(4) L'annexe I du règlement (CE) nº 2003/2003 dresse une liste exhaustive des types d'engrais couverts par les règles d'harmonisation. Pour chaque type d'engrais, il existe des exigences spécifiques concernant, par exemple, la teneur en nutriments, la solubilité des nutriments ou les méthodes de traitement.

(5) Le règlement (CE) nº 2003/2003 s'applique principalement aux engrais inorganiques. Certains des types d'engrais couverts ont une teneur en phosphore égale ou supérieure à 5 % en masse d'équivalent pentoxyde de phosphore (P_2O_5).

(6) L'article 5 du règlement (CE) nº 2003/2003 établit le principe de la libre circulation des engrais CE sur le marché intérieur, en indiquant que les États membres ne peuvent, pour des motifs ayant trait à la composition, à l'identification, à l'étiquetage ou à l'emballage et à d'autres dispositions prévues dans ledit règlement, interdire, restreindre ou entraver la mise sur le marché des engrais CE conformes audit règlement.

(7) Le règlement (CE) nº 2003/2003 ne fixe pas de valeurs limites pour les contaminants dans les engrais CE. Par conséquent, à quelques exceptions près fondées sur les décisions de la Commission en application des dispositions correspondantes du TFUE ([3]), les engrais CE présentant une teneur en phosphore d'au moins 5 % de P_2O_5 circulent librement sur le marché intérieur, quelle que soit leur teneur en cadmium.

(8) Néanmoins, l'intention de la Commission d'aborder la question de la présence non intentionnelle de cadmium dans les engrais minéraux était déjà annoncée au considérant 15 du règlement (CE) nº 2003/2003. Selon celui-ci, «les engrais peuvent être contaminés par des substances pouvant présenter un risque pour la santé humaine et animale et pour l'environnement. À la suite de l'avis du Comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement (CSTEE), la Commission a l'intention d'aborder la question de la présence non intentionnelle de cadmium dans les engrais minéraux et élaborera, le cas échéant, une proposition de règlement qu'elle envisage de présenter au Parlement européen et au Conseil. Au besoin, un examen similaire sera entrepris pour d'autres contaminants».

1.2.2. *Règlement (UE) 2019/1009*

(9) Le règlement (UE) 2019/1009 fixe des règles d'harmonisation pour les «fertilisants UE». Il abroge le règlement (CE) nº 2003/2003 à partir du 16 juillet 2022.

(10) Les fertilisants UE sont des fertilisants sur lesquels est apposé le marquage CE lorsqu'ils sont mis à disposition sur le marché intérieur. Un fertilisant UE doit satisfaire aux exigences énoncées dans le règlement (UE) 2019/1009 applicables à la catégorie fonctionnelle de produits («PFC») et à la ou aux catégories de matières constitutives pertinentes, et être étiqueté conformément aux exigences d'étiquetage qui y sont énoncées. Il existe sept catégories PFC pour les fertilisants UE, dont l'une couvre les engrais.

(11) Le règlement (UE) 2019/1009 couvre les engrais inorganiques d'une manière plus générique que l'annexe I du règlement (CE) nº 2003/2003, sous réserve de certaines exigences générales concernant leur qualité et leur sécurité. En outre, le règlement (UE) 2019/1009 s'applique aux engrais organiques et organo-minéraux, qui ne relèvent pas du champ d'application matériel du règlement (CE) nº 2003/2003.

([2]) Règlement (CE) nº 2003/2003 du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 relatif aux engrais (JO L 304 du 21.11.2003, p. 1).

([3]) Voir les décisions suivantes de la Commission du 3 janvier 2006: 2006/347/CE concernant les dispositions nationales relatives à la teneur maximum admissible en cadmium des engrais notifiées par le Royaume de Suède au titre de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE, par. 41 (JO L 129 du 17.5.2006, p. 19), 2006/348/CE concernant les dispositions nationales relatives à la teneur maximum admissible en cadmium des engrais notifiées par la République de Finlande au titre de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE, par. 40 (JO L 129 du 17.5.2006, p. 25), et 2006/349/CE concernant les dispositions nationales relatives à la teneur maximale admissible en cadmium des engrais notifiées par la République d'Autriche au titre de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE (JO L 129 du 17.5.2006, p. 31).

(12) Par le point 3 a) ii) sous PFC 1(B) et le point 2 a) ii) sous PFC 1(C)(I) de l'annexe I du règlement (UE) 2019/1009, ce règlement introduit, au niveau de l'Union, la notion d'«engrais phosphatés» pour les engrais organo-minéraux ou les engrais macro-organiques à macro-éléments ayant une teneur en phosphore d'au moins 5 % en masse d'équivalent P_2O_5.

(13) Le règlement fixe, pour la première fois au niveau de l'Union, des valeurs limites pour les contaminants dans les fertilisants UE. Pour les engrais phosphatés, la valeur limite pour la teneur en cadmium est de 60 mg/kg de P_2O_5. Pour les autres engrais, d'autres valeurs limites s'appliquent et sont exprimées non pas en mg/kg de P_2O_5, mais en mg/kg de matière sèche du produit entier avec l'ensemble de ses composants.

(14) Le principe de la libre circulation est consacré à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/1009, en vertu duquel les États membres ne peuvent pas empêcher, pour des raisons ayant trait à la composition, à l'étiquetage ou à d'autres aspects relevant dudit règlement, la mise à disposition sur le marché des fertilisants UE qui sont conformes audit règlement. Toutefois, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1009, un État membre qui, au 14 juillet 2019, bénéficie d'une dérogation au règlement (CE) nº 2003/2003, accordée conformément à l'article 114, paragraphe 4, du TFUE, pour ce qui est de la teneur en cadmium des engrais, peut continuer d'appliquer les valeurs limites nationales pour la teneur en cadmium des engrais phosphatés jusqu'à ce que des valeurs limites harmonisées pour la teneur en cadmium des engrais phosphatés qui sont égales ou inférieures aux valeurs limites applicables dans l'État membre concerné le 14 juillet 2019 soient applicables au niveau de l'Union.

(15) En outre, au plus tard le 16 juillet 2026, la Commission a l'obligation de procéder à un réexamen des valeurs limites pour la teneur en cadmium des engrais phosphatés, en vue de déterminer s'il est possible de réduire ces valeurs limites à un niveau approprié plus faible. La Commission doit tenir compte de facteurs environnementaux, eu égard, en particulier, à l'état des sols et aux conditions climatiques, de facteurs de santé, ainsi que de facteurs socio-économiques, y compris des considérations liées à la sécurité d'approvisionnement.

1.2.3. *Régime optionnel*

(16) Le marché de l'Union pour les produits fertilisants n'est que partiellement harmonisé.

(17) Le règlement (CE) nº 2003/2003 vise à garantir la libre circulation des engrais CE sur le marché intérieur. Toutefois, ce règlement n'affecte pas les engrais dits «engrais national» mis sur le marché des États membres conformément à leur législation nationale. Les producteurs peuvent choisir de commercialiser leur engrais soit en tant qu'«engrais CE», soit en tant qu'«engrais national».

(18) Le règlement (UE) 2019/1009 maintient inchangé le régime optionnel. Il assure ainsi la libre circulation dans le marché intérieur des fertilisants UE et continue à autoriser la mise sur le marché de fertilisants nationaux. Le choix appartient toujours au fabricant.

(19) Sur la base du règlement (CE) nº 2003/2003 et du règlement (UE) 2019/1009, les États membres ne peuvent pas empêcher la mise à disposition sur le marché, respectivement, d'engrais CE et de fertilisants UE conformes, pour des raisons ayant trait, notamment, à la teneur en cadmium.

(20) Toutefois, les États membres peuvent maintenir ou introduire des valeurs limites jugées appropriées pour les contaminants dans les fertilisants nationaux, qui sont en dehors du champ d'application du règlement (UE) 2019/1009. Tous les États membres sont préoccupés à des degrés variables par la menace que fait peser l'accumulation de cadmium sur la viabilité à long terme de la production végétale. La majorité des États membres ont déjà introduit des règles limitant la teneur en cadmium des fertilisants nationaux dans le but de réduire les émissions de cadmium dans l'environnement et, partant, l'exposition des êtres humains au cadmium. La présente décision ne vise pas ce type de règles.

(21) Ainsi, les règles d'harmonisation de l'Union coexistent avec les dispositions nationales applicables aux fertilisants.

1.3. **Dispositions nationales notifiées**

(22) Les dispositions nationales notifiées par le Royaume du Danemark (les «dispositions nationales notifiées») sont entérinées dans l'ordonnance nº 223 du 5 avril 1989 relative à la teneur en cadmium des engrais contenant du phosphore (ci-après l'«ordonnance»), conformément à laquelle la valeur limite actuelle s'applique depuis 1998.

(23) L'ordonnance réglemente la vente pour utilisation au Danemark. Elle fixe une valeur limite pour le cadmium dans les engrais artificiels, dérivés du phosphate minéral, avec une teneur totale en phosphore (P) de 1 % ou plus en poids. Une teneur en phosphore (P) de 1 % en poids équivaut à 2,3 % en masse d'équivalent P_2O_5. La valeur limite pour le cadmium dans ces engrais est de 110 mg de Cd/kg de phosphore (P), ce qui équivaut à 48 mg de Cd/kg de P_2O_5. Pour les engrais autres que les engrais artificiels dérivés du phosphate minéral ayant une teneur totale en cadmium égale ou supérieure à 2,3 % en masse d'équivalent P_2O_5, l'ordonnance ne prévoit pas de limite pour le cadmium.

(24) Le Royaume du Danemark a appliqué la valeur limite fixée dans l'ordonnance à la fois aux engrais nationaux et aux engrais harmonisés relevant du règlement (CE) n° 2003/2003. L'ordonnance, qui s'applique au Danemark depuis 1989, n'a pas été notifiée par le Royaume du Danemark à la Commission conformément à l'article 114 du TFUE ou aux dispositions antérieures à ce traité ([4]) pour ce qui concerne le règlement (CE) n° 2003/2003. Dans la présente notification concernant le règlement (UE) 2019/1009, le Royaume du Danemark a cependant indiqué qu'il avait notifié le projet d'ordonnance à la Commission le 19 janvier 1988, conformément à la directive 83/189/CEE du Conseil ([5]) et qu'il avait soulevé la question de la valeur limite nationale envisagée avant que l'ordonnance ne soit adoptée pour répondre aux objections soulevées par trois autres États membres à la suite de cette notification.

(25) Par la notification, le Royaume du Danemark a demandé l'approbation de la Commission pour appliquer les dispositions nationales notifiées aux engrais artificiels dérivés du phosphate minéral ayant une teneur totale en phosphore égale ou supérieure à 2,3 % en masse d'équivalent P_2O_5 par dérogation aux limites pour le cadmium fixées dans le règlement (UE) 2019/1009. En d'autres termes, le Royaume du Danemark a l'intention d'appliquer la limite nationale pour le cadmium aussi bien aux engrais phosphatés qu'à certains autres engrais couverts par ce règlement. La présente notification ne contient pas de demande d'approbation pour une dérogation au règlement (CE) n° 2003/2003.

1.4. **Procédure**

(26) Par lettre du 27 janvier 2020, enregistrée le 29 janvier 2020, le Royaume du Danemark a notifié à la Commission son intention de maintenir les dispositions nationales relatives à la teneur en cadmium des engrais artificiels dérivés du phosphate minéral dont la teneur totale en phosphore est égale ou supérieure à 2,3 % en masse d'équivalent P_2O_5, dérogeant au règlement (UE) 2019/1009. Selon l'article 114, paragraphe 4, lu en liaison avec l'article 36 du TFUE, la justification avancée par le Royaume du Danemark repose sur des raisons ayant trait à des besoins importants liés à la nécessité de protéger la santé humaine et l'environnement de l'exposition au cadmium dans l'environnement.

(27) Par lettre du 30 janvier 2020, la Commission a accusé réception de la notification et a informé le Royaume du Danemark que la période de six mois prévue pour son examen au titre de l'article 114, paragraphe 6, du TFUE prendrait fin le 30 juillet 2020.

(28) À l'appui de sa notification basée sur l'article 114, paragraphe 4, du TFUE, le Royaume du Danemark a soumis des informations complémentaires à la Commission le 31 mars 2020. Ces informations fournissent des éclaircissements sur le champ d'application matériel des dispositions nationales que le Royaume du Danemark entend maintenir, ainsi que des données détaillées sur le marché des engrais au Danemark.

(29) Dans les informations complémentaires, le Royaume du Danemark précise, entre autres, que la première préoccupation à laquelle les dispositions nationales notifiées visent à répondre, et donc l'objet principal de l'évaluation scientifique dans la notification danoise, concerne les engrais minéraux inorganiques à forte teneur en phosphore, dans la mesure où la charge en cadmium provenant des engrais la plus élevée est associée à ces engrais, et qu'une préoccupation similaire s'applique aux engrais organo-minéraux à forte teneur en phosphore minéral inorganique. Le Royaume du Danemark a également indiqué qu'il serait disposé à examiner des options pour information ou en vue de modifier la législation en ce qui concerne les catégories de fonctions des produits ou les valeurs limites du règlement (UE) 2019/1009.

(30) En outre, la Commission a publié un avis relatif à cette notification au *Journal officiel de l'Union européenne* ([6]) en vue d'informer les parties intéressées des dispositions nationales du Royaume du Danemark, ainsi que des raisons invoquées à l'appui de la notification. Aucune observation n'a été reçue à la suite de la publication de cet avis.

([4]) En particulier, l'article 95 (ex. 100 *bis*) du traité instituant la Communauté européenne (version consolidée 2002) (JO C 325 du 24.12.2002, p. 33).

([5]) Directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JO L 109 du 26.4.1983, p. 8).

([6]) JO C 124 du 17.4.2020, p. 19.

(31) Par lettre du 6 avril 2020, la Commission a également informé les autres États membres de cette notification et leur a donné la possibilité de présenter leurs observations dans un délai de 30 jours. La Commission a reçu des observations de la part de la Belgique, de la République slovaque, de la Hongrie et de Malte dans le délai prescrit. Les trois premiers États membres mentionnés ont indiqué qu'ils n'avaient pas d'observations à faire concernant la notification. Malte a déclaré ne pas avoir d'objection au maintien par le Royaume du Danemark de ses valeurs limites nationales pour la teneur en cadmium des engrais.

2. **ÉVALUATION**

(32) À titre de remarque préliminaire, la Commission note qu'il résulte clairement de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (la «Cour»), que la procédure définie à l'article 114, paragraphes 4 à 6, du TFUE vise à garantir qu'aucun État membre ne puisse appliquer des règles nationales dérogeant aux règles harmonisées sans obtenir de confirmation de la Commission. Un État membre n'est pas autorisé à appliquer des dispositions nationales de manière unilatérale sans les avoir notifiées et sans avoir obtenu une décision de la Commission les confirmant ([7]).

(33) La Commission note également que l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1009 s'applique uniquement aux dérogations à l'article 5 du règlement (CE) n° 2003/2003 accordées avant le 14 juillet 2019 sur la base de notifications faites au titre de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE.

(34) La Commission considère que la notification susmentionnée du projet d'ordonnance du Royaume du Danemark conformément à la directive 83/189/CEE du 19 janvier 1988 n'est pas comparable à une procédure au titre de l'article 114, paragraphes 4 à 6, du TFUE car l'objet de cette procédure est d'empêcher les entraves techniques au commerce et non d'obtenir une dérogation pour des dispositions nationales existantes à la mesure d'harmonisation de l'Union. Dans le cas présent, il n'est pas contesté que le Royaume du Danemark n'a pas notifié l'ordonnance conformément à l'article 114 du TFUE avant le 14 juillet 2019 et que la Commission ne l'a pas approuvée.

(35) Par conséquent, le Royaume du Danemark ne bénéficie pas d'une dérogation à l'article 5 du règlement (CE) n° 2003/2003. Il ne peut donc pas non plus bénéficier de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1009.

2.1. **Recevabilité**

(36) Aux termes de l'article 114, paragraphes 4 et 6, du TFUE, un État membre peut, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation, maintenir des dispositions nationales plus strictes justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 du TFUE ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, à condition qu'elles soient notifiées à la Commission et approuvées par celle-ci.

(37) Pour établir la recevabilité de la notification, la Commission doit déterminer si les dispositions nationales notifiées concernées constituent une mesure préexistante dérogeant à la règle d'harmonisation de l'Union récemment introduite et si elles sont plus strictes.

(38) L'ordonnance est appliquée au Danemark depuis 1989. Par conséquent, elle existait déjà en substance au moment de l'adoption du règlement (UE) 2019/1009.

2.1.1. *Concernant la préexistence des dispositions nationales notifiées*

(39) Deux facteurs doivent être examinés afin d'établir si les dispositions nationales notifiées, introduites en 1989 et s'appliquant dans leur forme actuelle depuis 1998, sont préexistantes aux fins de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE.

(40) Premièrement, le règlement (UE) 2019/1009 remplacera le règlement (CE) n° 2003/2003, qui a lui-même remplacé la directive qui était généralement applicable aux engrais lorsque les dispositions nationales notifiées ont été introduites, c'est-à-dire la directive 76/116/CEE du Conseil ([8]).

(41) Ceci soulève la question de savoir si les dispositions nationales notifiées peuvent être considérées comme maintenues en vigueur et notifiables à la Commission au titre de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE en ce qui concerne le règlement (UE) 2019/1009, compte tenu de l'harmonisation instituée par la directive 76/116/CEE et le règlement (CE) n° 2003/2003.

([7]) Affaire C-41/93, France/Commission, points 23-30.

([8]) Directive 76/116/CEE du Conseil du 18 décembre 1975 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux engrais (JO L 24 du 30.1.1976, p. 21).

(42) D'une part, l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1009 étend les dérogations antérieures aux dispositions de l'article 5 du règlement (CE) nº 2003/2003 à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/1009, permettant ainsi que des mesures nationales existantes qui, sur la base de notifications au titre de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE et des décisions de la Commission au titre de l'article 114, paragraphe 6, du TFUE, s'appliquent de manière licite aux engrais couverts par le champ d'application de l'harmonisation prévue par le règlement (CE) nº 2003/2003, puissent s'appliquer également aux fertilisants UE qui relèveront, pour la première fois, du champ d'application récemment étendu de l'harmonisation en vertu du règlement (UE) 2019/1009. Cela confirme que le règlement (UE) 2019/1009 est un prolongement de l'harmonisation résultant du règlement (CE) nº 2003/2003.

(43) D'autre part, le considérant 11 du règlement (UE) 2019/1009 confirme que le législateur, en paraphrasant l'article 114, paragraphe 4, du TFUE, a jugé que le règlement (UE) 2019/1009 devrait être pris en considération aux fins des évaluations au titre de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE:

> «Plusieurs États membres sont dotés de dispositions nationales limitant la teneur en cadmium des engrais phosphatés pour des raisons liées à la protection de la santé humaine et de l'environnement. Si un État membre estime qu'il est nécessaire de maintenir ces dispositions nationales après l'adoption de valeurs limites harmonisées dans le cadre du présent règlement, et jusqu'à ce que celles-ci soient d'un niveau égal ou inférieur aux valeurs limites déjà en vigueur au niveau national, il devrait les notifier à la Commission conformément à l'article 114, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En outre, conformément à l'article 114, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, si un État membre estime qu'il est nécessaire d'introduire de nouvelles dispositions nationales, telles que des dispositions limitant la teneur en cadmium dans les engrais phosphatés, sur la base de preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail en raison d'un problème spécifique de cet État membre qui surgit après l'adoption du présent règlement, il devrait notifier à la Commission les dispositions envisagées ainsi que les motifs de leur adoption. […]»

(44) Cette interprétation est également étayée par la différence dans le régime réglementaire et le champ d'application matériel du règlement (UE) 2019/1009 par rapport à la directive 76/116/CEE et au règlement (CE) nº 2003/2003, ainsi que par le fait que le règlement (UE) 2019/1009 impose une valeur limite harmonisée pour le cadmium pour la première fois.

(45) Il est à observer, également, que dans des affaires antérieures où une nouvelle mesure d'harmonisation en avait remplacé une existante, la Cour s'est référée uniquement à la mesure d'harmonisation nouvellement adoptée comme étant celle à prendre en considération aux fins des évaluations au titre de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE ([9]).

(46) En conclusion, étant donné que le règlement (UE) 2019/1009 est la mesure d'harmonisation qui devrait être prise en considération aux fins des dispositions nationales notifiées au titre de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE, il appartient à la Commission de déterminer si les dispositions nationales notifiées étaient préexistantes à ce règlement, conformément à l'exigence de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE.

(47) Deuxièmement, les dispositions nationales notifiées n'ont jamais été notifiées à la Commission au titre de l'article 114 du TFUE ou des dispositions qui l'ont précédé, ni en tant que dérogation à la directive 76/116/CEE, ni en tant que dérogation au règlement (CE) nº 2003/2003.

(48) Cela soulève la question de savoir si elles peuvent néanmoins être considérées comme préexistantes au règlement (UE) 2019/1009 aux fins de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE, plutôt que comme de nouvelles dispositions nationales qui devraient être notifiées au titre de l'article 114, paragraphe 5, du TFUE. Pour pouvoir répondre à cette question, il est important d'examiner la finalité de la distinction entre les paragraphes 4 et 5 de l'article 114 du TFUE.

(49) Cette distinction a été examinée par la jurisprudence de la Cour. Dans l'affaire C-3/00, Danemark/Commission, la Cour a conclu au sujet de l'article 95 du traité CE, qui correspond à l'article 114 du TFUE:

> «La différence entre les deux hypothèses prévues à l'article 95 CE tient à l'existence, dans la première hypothèse, de dispositions nationales préexistant à la mesure d'harmonisation. Elles étaient donc connues du législateur communautaire mais celui-ci n'a pas pu ou n'a pas entendu s'en inspirer pour l'harmonisation. Il a donc été jugé acceptable que l'État membre puisse demander que ses propres règles restent en vigueur. À cette fin, le traité CE exige que de telles mesures soient justifiées par des exigences importantes visées à l'article 30 CE ou relatives à la protection du milieu de travail ou de l'environnement. En revanche, dans la seconde hypothèse, l'adoption d'une législation nationale nouvelle est davantage susceptible de mettre en péril l'harmonisation. Les institutions

([9]) Voir affaire C-360/14 P, Allemagne/Commission.

communautaires n'ont, par définition, pas pu prendre en compte le texte national lors de l'élaboration de la mesure d'harmonisation. Dans ce cas, les exigences visées à l'article 30 du traité CE ne sont pas prises en considération et seules sont admises des raisons relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, à la condition que l'État membre apporte des preuves scientifiques nouvelles et que la nécessité d'introduire des dispositions nationales nouvelles résulte d'un problème spécifique de l'État concerné qui surgit après l'adoption de la mesure d'harmonisation» ([10]).

(50) À la lumière de la jurisprudence citée, il convient de considérer que la finalité de la distinction entre l'article 114, paragraphe 4, et l'article 114, paragraphe 5, du TFUE est d'imposer des exigences de justification plus élevées dans les cas où l'harmonisation est davantage susceptible d'être menacée étant donné que la disposition nationale en question n'était pas connue du législateur au moment de l'adoption de la mesure harmonisée et n'avait pas, par conséquent, été prise en compte lorsque la mesure d'harmonisation avait été élaborée.

(51) Comme déjà établi, les dispositions nationales notifiées sont en vigueur dans leur état actuel depuis 1998. Elles étaient donc en vigueur au moment de l'élaboration du règlement (UE) 2019/1009 et, par conséquent, également antérieures à ce règlement.

(52) De plus, il est évident, à la lecture de l'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants porteurs du marquage CE ([11]), que les dispositions nationales notifiées étaient connues du législateur de l'Union au moment de l'élaboration du règlement (UE) 2019/1009.

(53) Il est permis de conclure, par conséquent, que les dispositions nationales notifiées constituent une mesure préexistante dérogeant à la règle d'harmonisation nouvellement introduite.

2.1.2. *Concernant la rigueur des dispositions nationales notifiées par rapport au règlement (UE) 2019/1009*

(54) En ce qui concerne la question de savoir si les dispositions nationales notifiées sont également plus strictes que la règle d'harmonisation nouvellement introduite, la Commission observe que, même si le Royaume du Danemark a l'intention d'appliquer la limite nationale pour le cadmium aussi bien aux engrais phosphatés visés au point 3 a) ii) PFC 1(B) et au point 2 a) ii) PFC 1(C)(I) de l'annexe I, partie II, du règlement (UE) 2019/1009 et à certains autres engrais couverts par ce règlement, la principale préoccupation à laquelle les dispositions nationales notifiées cherchent à répondre concerne l'ancienne catégorie d'engrais qui sont des engrais inorganiques et des engrais organo-minéraux à forte teneur en phosphore.

(55) La Commission note également que c'est uniquement pour les engrais phosphatés que la valeur limite danoise pour le cadmium et la valeur limite imposée dans le règlement (UE) 2019/1009 sont exprimées sur la base du même dénominateur, à savoir par kg de P_2O_5 plutôt que par kg de matière sèche du produit entier avec tous ses composants.

(56) En d'autres termes, c'est uniquement pour les engrais phosphatés qu'il est possible de comparer le niveau de protection de la santé humaine et de l'environnement sur la base de la limite danoise pour le cadmium à celui de la limite harmonisée pour le cadmium sans connaître la composition exacte de chaque produit. De plus, les engrais phosphatés sont, de loin, les produits les plus pertinents visés par les dispositions nationales notifiées. Par conséquent, afin de déterminer si les dispositions nationales notifiées sont plus strictes et protectrices que la règle d'harmonisation nouvellement introduite, la Commission ne peut que comparer les deux ensembles de dispositions pour ce qui concerne les engrais phosphatés.

(57) La limite pour le cadmium dans les engrais phosphatés établie par le point 3 a) ii) PFC 1(B) et le point 2 a) ii) PFC 1(C)(I) de l'annexe I, partie II, du règlement (UE) 2019/1009 est de 60 mg/kg de P_2O_5. En revanche, la limite pour le cadmium établie par les dispositions nationales notifiées est de 48 mg/kg de P_2O_5.

(58) Les dispositions nationales notifiées sont, par conséquent, plus strictes et plus protectrices que les dispositions du règlement (UE) 2019/1009, du moins en ce qui concerne les engrais phosphatés visés dans ce règlement.

(59) À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que la notification soumise par le Royaume du Danemark est recevable au titre de l'article 114, paragraphe 4, du TFUE, du moins en ce qui concerne les engrais phosphatés visés dans le règlement (UE) 2019/1009.

([10]) Affaire C-3/00, Danemark/Commission, point 58. Confirmé notamment dans l'affaire T-234/04, Pays-Bas/Commission, point 58, les affaires jointes T-366/03 et T-235/04, Land Oberösterreich/Commission, point 62, et l'affaire C-512/99, Allemagne/Commission, point 41.

([11]) Voir l'analyse d'impact accompagnant la proposition de la Commission qui était spécifiquement consacrée à la limite pour le cadmium, SWD(2016) 64 final, PARTIE 2/2; https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2016/EN/SWD-2016-64-F1-EN-MAIN-PART-2.PDF; voir, en particulier, les pages 5, 6, 25, 28, 29 et 32, ainsi que l'annexe I.

2.2. **Évaluation du bien-fondé**

(60) Conformément à l'article 114, paragraphe 4 et paragraphe 6, premier alinéa, du TFUE, la Commission doit vérifier que toutes les conditions permettant à un État membre de maintenir ses dispositions nationales dérogeant à une mesure d'harmonisation prévue par ledit article sont remplies.

(61) En particulier, la Commission doit examiner si les dispositions nationales notifiées sont ou non justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 du TFUE ou si elles sont motivées par le besoin de protéger l'environnement ou le milieu de travail, et si elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi. En outre, lorsque la Commission considère que les dispositions nationales remplissent les conditions précitées, elle doit vérifier, conformément à l'article 114, paragraphe 6, du TFUE, si ces dispositions sont un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres, et si elles constituent une entrave au fonctionnement du marché intérieur.

(62) Compte tenu du délai qui lui est imparti à l'article 114, paragraphe 6, du TFUE, la Commission, lorsqu'elle examine si les dispositions nationales notifiées au titre de l'article 114, paragraphe 4, dudit traité sont justifiées, doit se baser sur les justifications fournies par l'État membre auteur de la notification. La charge de la preuve incombe à l'État membre notifiant qui souhaite maintenir ses dispositions nationales.

(63) Cependant, quand la Commission est en possession d'informations à la lumière desquelles un réexamen de la mesure d'harmonisation à laquelle dérogent les dispositions nationales notifiées pourrait se révéler nécessaire, elle peut en tenir compte dans l'évaluation des dispositions nationales en question.

2.2.1. *La position du Royaume du Danemark*

(64) La valeur limite du Danemark pour le cadmium dans les engrais artificiels dérivés du phosphate minéral d'une teneur totale en phosphore égale ou supérieure à 2,3 % en masse d'équivalent P_2O_5 est motivée par la nécessité de protéger la santé humaine et l'environnement de l'exposition au cadmium dans l'environnement.

(65) Dans la notification soumise à la Commission, le Royaume du Danemark affirme qu'il applique les dispositions nationales notifiées depuis 1989. La valeur limite actuellement en vigueur est applicable depuis 1998. Les dispositions nationales notifiées ont été introduites en vue de réduire la contamination des terres agricoles, qui avait été identifiée dans le rapport national établi en 1980 par l'institut national de l'alimentation de l'Université technique du Danemark («DTU Fødevareinstituttet») sur la contamination par le cadmium - un rapport sur l'utilisation, l'occurrence et les effets néfastes du cadmium au Danemark. En raison de la conclusion selon laquelle le cadmium continuait de s'accumuler dans les terres agricoles danoises, le rapport recommandait une réduction de la teneur en cadmium dans les engrais, étant donné qu'une telle réduction pouvait conduire à une diminution significative de la contamination des terres agricoles.

(66) Se référant au fait que l'exposition et l'apport de cadmium dans les sols agricoles sont généralement plus faibles au Danemark que dans la moyenne de l'Union, le Royaume du Danemark estime que les mesures prises pour atteindre le but recherché par les dispositions nationales notifiées ont été couronnées de succès. Par conséquent, afin de garantir la protection de la santé humaine et de l'environnement également dans le futur, le Royaume du Danemark affirme qu'il est nécessaire de maintenir un niveau d'exposition réduit sur son territoire dans le cadre du règlement (UE) 2019/1009. De plus, dans sa notification à la Commission, le Royaume du Danemark a analysé les effets attendus de la valeur limite de 60 mg/kg de P_2O_5 fixée dans le règlement (UE) 2019/1009 sur son territoire national. Cette valeur limite a soulevé de graves préoccupations en ce qui concerne la protection de la santé humaine et de l'environnement. Le Royaume du Danemark affirme que l'application des valeurs limites du règlement (UE) 2019/1009 conduirait à un niveau de protection moindre au Danemark.

(67) À l'appui de cet argument, le Royaume du Danemark fonde son évaluation sur l'anticipation que l'application de la valeur limite de 60 mg/kg de P_2O_5 fixée dans le règlement (UE) 2019/1009 entraînerait une augmentation de l'apport de cadmium à partir des engrais dans les terres agricoles danoises, en raison de la probabilité que des engrais à plus forte teneur en cadmium soient commercialisés au Danemark.

(68) En particulier, le Royaume du Danemark présente une justification fondée sur les risques pour la santé humaine associés à l'exposition au cadmium via l'alimentation. Le Royaume du Danemark se réfère à la nécessité de réduire la teneur en cadmium des aliments produits au Danemark et, ainsi, de protéger certaines tranches plus vulnérables de la population, en particulier les enfants et les végétariens, qui consomment du cadmium dans leur alimentation à des niveaux dépassant les valeurs limites pour la santé.

(69) À l'appui de cette affirmation, le Royaume du Danemark mentionne un certain nombre d'études scientifiques. En particulier, il se réfère à l'étude de l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) ([12]) concernant la dose hebdomadaire tolérable (DHT) et la compare à une étude menée par l'Université technique du Danemark, dont la conclusion est que l'exposition alimentaire au cadmium devrait être réduite. De plus, l'étude réalisée par l'Université technique du Danemark révèle que les enfants sont un groupe particulièrement exposé, l'exposition moyenne des enfants en bas âge dépassant la DHT. Les végétariens sont également considérés comme ayant une consommation de cadmium considérablement plus élevée que la moyenne de la population. L'exposition alimentaire au cadmium la plus importante résulte de la consommation de céréales et de légumes. Les quantités consommées par ces groupes conduisent à une exposition élevée.

(70) De plus, le Royaume du Danemark a un degré élevé d'autosuffisance dans sa production de denrées alimentaires, notamment en ce qui concerne les céréales, les pommes de terre et les carottes. L'exposition de la population danoise au cadmium est donc étroitement liée à la quantité de cadmium ajoutée aux terres agricoles danoises.

(71) Il convient de noter que la nature des sols au Danemark varie de sols sablonneux à l'ouest du pays à des sols argileux à l'est. En raison de la nature des sols, l'accumulation de cadmium dans les sols diffère, les niveaux étant plus élevés dans les sols argileux de Zélande, de Fyn et des parties les plus orientales du Jutland, tandis que le Jutland occidental a des sols plus sablonneux et des niveaux de cadmium généralement plus faibles. De plus, les informations démographiques présentées par le Royaume du Danemark montrent qu'en raison de différences relatives aux facteurs d'efficacité agricole résultant de la nature des sols, les cultures végétales sont concentrées dans les zones où le sol est argileux et les niveaux de cadmium plus élevés.

(72) Un autre facteur qui varie entre l'est et l'ouest du Danemark est la quantité d'exploitations d'élevage et donc la disponibilité de fumier comme alternative aux engrais artificiels. L'élevage est généralement concentré dans le Jutland, tandis que les exploitations de cultures végétales sans animaux d'élevage sont localisées en Zélande. Par conséquent, les différences géographiques dans les caractéristiques des sols et la production d'animaux d'élevage au Danemark signifient que l'utilisation d'engrais artificiels est relativement plus importante dans l'est du Danemark, où les exploitations de cultures végétales sans animaux d'élevage sont plus répandues et les sols argileux contiennent des niveaux plus élevés de cadmium à la base. Le Royaume du Danemark signale que 91 % des engrais artificiels utilisés en Europe en 2014 étaient estimés contenir moins de 60 mg de Cd/kg de P_2O_5, tandis que 68 % étaient estimés contenir moins de 40 mg de Cd/kg de P_2O_5. Une grande proportion des engrais disponibles sur le marché européen satisfait donc déjà à la limite danoise. Au cours des deux dernières décennies, le niveau moyen de cadmium dans les engrais artificiels a été de 10-20 mg de Cd/kg de P_2O_5 au Danemark, tandis que sur le marché européen, il est estimé avoir été de 32-36 mg de Cd/kg de P_2O_5.

(73) De plus, la part danoise du marché européen des engrais artificiels se situe entre 2 et 3 %. Le Royaume du Danemark maintient qu'il n'a pas rencontré de problèmes pour s'approvisionner en engrais satisfaisant à la valeur limite actuelle pour le cadmium, depuis son entrée en vigueur en 1998.

(74) Les dispositions nationales notifiées sont également d'application générale, aussi bien pour les entreprises danoises que pour les autres entreprises vendant des engrais pour utilisation au Danemark. Il convient d'observer, en outre, que le Danemark n'a pas de gisements de phosphate naturel et que le Danemark n'extrait pas de phosphate naturel.

(75) De plus, le Royaume du Danemark a fourni des statistiques prouvant un accroissement progressif des importations d'engrais d'autres États membres au cours de la période 1988-2018, Le Royaume du Danemark affirme que selon ces données économiques, la limite pour le cadmium imposée dans les dispositions nationales notifiées n'a pas empêché l'augmentation des importations en provenance des autres États membres. Au contraire, les données montrent une progression distincte des échanges entre États membres. Les dispositions nationales notifiées ne sont pas non plus un obstacle à la capacité d'exporter des engrais artificiels vers d'autres États membres.

([12]) Avis du groupe scientifique sur les contaminants de la chaîne alimentaire, à la demande de la Commission européenne, sur le cadmium dans les aliments. *EFSA Journal* 2009, 980, p. 1.

2.2.2. *Évaluation de la position du Royaume du Danemark*

2.2.2.1. Justification par des raisons ayant trait à des besoins importants visée à l'article 36 du TFUE ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail

(76) Les dispositions nationales notifiées visent à atteindre un niveau plus élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement que celui prévu dans le règlement (UE) 2019/1009 en ce qui concerne l'exposition au cadmium et à éviter de cette manière l'accumulation croissante de cadmium dans le sol. Le moyen d'atteindre cet objectif est de maintenir les valeurs limites maximales plus basses pour le cadmium dans les engrais couverts par les dispositions nationales notifiées.

(77) En ce qui concerne la protection de la santé humaine, il convient de noter que le cadmium est un élément non essentiel et toxique pour l'homme et qu'il n'a aucune utilité pour les plantes ou les animaux. En particulier, l'oxyde de cadmium a été classé comme substance cancérigène de catégorie 2 selon le règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil ([13]).

(78) La présence de cadmium dans les végétaux et l'absorption de cadmium par les aliments pourraient à long terme entraîner des effets néfastes sur la santé humaine. De plus, une fois absorbé par le corps humain, le cadmium est efficacement retenu et s'accumule tout au long de la vie ([14]).

(79) La population générale est exposée au cadmium de multiples sources, y compris la cigarette et l'alimentation. Pour les non-fumeurs, les aliments représentent la source d'absorption de cadmium la plus importante. Le cadmium est principalement toxique pour les reins, mais il peut aussi être la cause d'une déminéralisation osseuse et a été statistiquement associé à un risque accru de cancer du poumon, de l'endomètre, de la vessie et du sein ([15]).

(80) Le cadmium peut endommager les reins, causant une production excessive de protéines dans l'urine. La durée et le niveau d'exposition au cadmium déterminent la sévérité de l'effet. Les lésions squelettiques sont un autre effet critique de l'exposition chronique au cadmium à des niveaux légèrement supérieurs à ceux pour lesquels la protéine dans l'urine serait un indicateur précoce. Principalement stocké dans le foie et les reins, le cadmium est excrété lentement et il peut rester dans le corps humain pendant des décennies.

(81) En outre, des risques pour la santé ne peuvent pas être exclus pour les fumeurs adultes et les personnes dont les réserves du corps en fer sont diminuées et/ou qui vivent à proximité de sources industrielles ([16]).

(82) De plus, outre les incidences sur la santé humaine, le Royaume du Danemark vise à atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement. Le Royaume du Danemark maintient que l'accumulation croissante de cadmium dans les sols pourrait avoir des effets négatifs sur la biodiversité des sols et, par conséquent, sur leurs fonctions (par exemple, la décomposition de la matière organique) et sur la qualité des eaux souterraines via la lixiviation dans les sols. Tant la toxicité que la biodisponibilité du cadmium sont influencées par la nature des sols.

(83) Les différences géographiques dans la nature des sols et la production d'animaux d'élevage au Danemark ont pour effet une utilisation relativement plus importante d'engrais artificiels dans l'est du Danemark, où les exploitations de cultures végétales sans animaux d'élevage sont plus répandues et les sols argileux contiennent des niveaux plus élevés de cadmium à la base.

(84) Des préoccupations concernant les risques posés par le cadmium pour la santé humaine et l'environnement ont déjà été mentionnées par le Conseil dans sa Résolution du 25 janvier 1988 ([17]). Le Conseil a souligné l'importance de réduire les apports de cadmium dans les sols depuis toutes les sources, y compris les sources diffuses (par exemple, le dépôt atmosphérique, les engrais phosphatés, les boues d'épandage, etc.) notamment par «des mesures appropriées de contrôle de la teneur en cadmium des engrais phosphatés, fondées sur une technologie adaptée et n'induisant pas de coûts excessifs, en tenant compte de conditions environnementales dans les différentes régions de la Communauté».

([13]) Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 (JO L 353 du 31.12.2008, p. 1).

([14]) Rapport scientifique de l'Autorité européenne de sécurité des aliments sur l'exposition alimentaire au cadmium de la population européenne, 2012, publié à l'adresse suivante: 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]) Rapport d'évaluation des risques de l'Union européenne sur le cadmium et l'oxyde de cadmium, cité dans SWD(2016) 64 final, p. 11.

([17]) JO C 30 du 4.2.1988, p. 1.

(85) En 2002, le comité scientifique des risques sanitaires et environnementaux a conclu qu'une limite de 40 mg/kg de P_2O_5 ou plus entraînerait une accumulation de cadmium dans la plupart des sols de l'Union. En revanche, une limite de 20 mg/kg de P_2O_5 ou moins ne devrait pas entraîner une accumulation dans les sols à long terme, sur 100 ans, si les autres apports en cadmium ne sont pas pris en considération.

(86) Au considérant 15 du règlement (CE) n° 2003/2003, l'intention de la Commission de s'attaquer au problème de la présence non intentionnelle de cadmium dans les engrais minéraux était déjà annoncée.

(87) Dans sa proposition pour le règlement (UE) 2019/1009 ([18]), sur la base des données scientifiques disponibles au moment de l'évaluation des incidences, la Commission a conclu que le cadmium métal et l'oxyde de cadmium, en général, peuvent représenter des risques graves pour la santé et l'environnement. La Commission a proposé de fixer une valeur limite de 60 mg/kg de P_2O_5 dans les engrais phosphatés et de réduire progressivement cette valeur limite à 20 mg/kg de P_2O_5 dans les 12 années suivant le début de l'application du nouveau règlement.

(88) Il est aussi généralement admis que le cadmium dans les engrais est de loin la source la plus importante d'introduction du cadmium dans les sols et dans la chaîne alimentaire ([19]).

(89) Le règlement (UE) 2019/1009 fixe une valeur limite de 60 mg/kg de P_2O_5 applicable à partir du 16 juillet 2022. La grande majorité des engrais disponibles sur le marché européen respecte déjà cette valeur limite. Si l'introduction de cette limite est un pas dans la bonne direction, sur la base des données scientifiques disponibles, elle ne suffira pas à faire baisser sensiblement l'accumulation de cadmium dans les sols à long terme.

(90) Reconnaissant la nécessité de valeurs limites harmonisées plus ambitieuses pour le cadmium dans les engrais phosphatés à l'avenir, le règlement (UE) 2019/1009 impose à la Commission l'obligation de réévaluer ces limites dans le but de les abaisser si cela est réalisable.

(91) Sur la base de ce qui précède, il convient de considérer que la valeur limite maximale fixée dans les dispositions nationales notifiées est justifiée par des besoins de protéger la santé humaine et l'environnement.

2.2.2.2. Absence de discrimination arbitraire et de restriction déguisée dans le commerce entre États membres ou d'entrave au fonctionnement du marché intérieur

a) Absence de discrimination arbitraire

(92) L'article 114, paragraphe 6, du TFUE impose à la Commission de vérifier que les dispositions nationales notifiées ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire. Selon la jurisprudence de la Cour, pour qu'il y ait absence de discrimination, il faut que des situations similaires ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière identique.

(93) Les dispositions nationales notifiées s'appliquent tant aux produits nationaux qu'aux produits importés d'autres États membres. En l'absence de preuve du contraire, il peut être conclu que les dispositions nationales ne sont pas un moyen de discrimination arbitraire.

b) Absence de restriction déguisée au commerce des engrais phosphatés

(94) Pour évaluer la condition relative à l'absence de restriction déguisée du commerce, la Commission évaluera tout d'abord les dispositions nationales notifiées, dans la mesure où elles s'appliquent aux engrais pour lesquels la Commission a jugé la notification recevable, c'est-à-dire aux engrais phosphatés visés dans le règlement (UE) 2019/1009.

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

([19]) Voir l'étude intitulée *«Revisiting and updating the effect of phosphate fertilizers to cadmium accumulation in European agricultural soils»* par Erik Smolders et Laetitia Six, commandée par Fertilizers Europe en 2013, publiée à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_168_rd_en.pdf

(95) Des dispositions nationales qui fixent des conditions plus strictes pour la mise sur le marché de produits que celles définies dans la législation de l'Union constitueraient normalement une entrave au commerce. Cela s'explique par le fait que certains des produits qui sont mis légalement sur le marché dans le reste de l'Union ne pourraient pas, en raison des dispositions nationales, être mis sur le marché dans l'État membre concerné. Les conditions préalables fixées à l'article 114, paragraphe 6, du TFUE sont destinées à empêcher que des restrictions fondées sur les critères exposés aux paragraphes 4 et 5 dudit article soient appliquées pour des raisons injustifiées et constituent en fait des mesures économiques s'opposant à l'importation de produits d'autres États membres, c'est-à-dire un moyen de protéger indirectement la production nationale ([20]).

(96) Étant donné que les dispositions nationales notifiées imposent également des valeurs limites plus strictes en ce qui concerne la teneur en cadmium des engrais phosphatés aux opérateurs économiques basés dans d'autres États membres, dans un espace par ailleurs harmonisé, elles sont susceptibles de constituer une restriction déguisée du commerce ou une entrave au fonctionnement du marché intérieur. Il est toutefois reconnu que l'article 114, paragraphe 6, du TFUE doit être lu en ce sens que seules des mesures nationales constituant une entrave disproportionnée au marché intérieur ne sauraient être approuvées ([21]).

(97) En l'absence d'éléments donnant à penser que les dispositions nationales sont en fait une mesure destinée à protéger la production nationale, il est permis de conclure qu'elles ne constituent pas une restriction déguisée du commerce entre États membres. Par conséquent, il reste à la Commission à déterminer si les dispositions nationales notifiées représentent une entrave au fonctionnement du marché intérieur.

c) Absence d'entraves au fonctionnement du marché intérieur pour les engrais phosphatés

(98) Pour évaluer la condition relative à l'absence d'entraves au fonctionnement du marché intérieur, la Commission doit d'abord évaluer les dispositions nationales notifiées, dans la mesure où elles s'appliquent aux engrais pour lesquels la Commission a jugé la notification recevable, c'est-à-dire aux engrais phosphatés visés dans le règlement (UE) 2019/1009.

(99) L'article 114, paragraphe 6, du TFUE impose à la Commission de vérifier si le maintien des dispositions nationales notifiées constitue ou non une entrave au fonctionnement du marché intérieur. La condition ne peut être interprétée en ce sens qu'elle interdit l'approbation de toute mesure nationale susceptible d'avoir des répercussions sur le fonctionnement du marché intérieur. En effet, toute mesure nationale dérogeant à une mesure d'harmonisation visant à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur constitue en soi une mesure susceptible d'influer sur le marché intérieur. Par conséquent, afin de préserver l'utilité de la procédure prévue à l'article 114 du TFUE, la notion d'entrave au fonctionnement du marché intérieur doit, dans le contexte du paragraphe 6 dudit article, être comprise comme un effet disproportionné au regard de l'objectif poursuivi ([22]).

([20]) Décision de la Commission du 8 mai 2018 relative aux dispositions nationales notifiées par le Danemark concernant l'adjonction de nitrites à certains produits à base de viande, C(2018) 2721, par. 54 (JO L 118 du 14.5.2018, p. 7), décision de la Commission du 3 janvier 2006 concernant les dispositions nationales relatives à la teneur maximum admissible en cadmium des engrais notifiées par la République de Finlande au titre de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE, 2006/348/CE, par. 40 (JO L 129 du 17.5.2006, p. 25), décision de la Commission du 3 janvier 2006 concernant les dispositions nationales relatives à la teneur maximum admissible en cadmium des engrais notifiées par le Royaume de Suède au titre de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE, 2006/347/CE, par. 41 (JO L 129 du 17.5.2006, p. 19), décision de la Commission du 3 janvier 2006 concernant les dispositions nationales relatives à la teneur maximale admissible en cadmium des engrais notifiées par la République d'Autriche au titre de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE, 2006/349/CE, par. 41 (JO L 129 du 17.5.2006, p. 31).

([21]) Décision de la Commission du 8 mai 2018 relative aux dispositions nationales notifiées par le Danemark concernant l'adjonction de nitrites à certains produits à base de viande, C(2018) 2721, par. 55, décision de la Commission du 3 janvier 2006 concernant les dispositions nationales relatives à la teneur maximum admissible en cadmium des engrais notifiées par la République de Finlande au titre de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE, 2006/348/CE, par. 42, décision de la Commission du 3 janvier 2006 concernant les dispositions nationales relatives à la teneur maximum admissible en cadmium des engrais notifiées par le Royaume de Suède au titre de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE, 2006/347/CE, par. 43, décision de la Commission du 3 janvier 2006 concernant les dispositions nationales relatives à la teneur maximale admissible en cadmium des engrais notifiées par la République d'Autriche au titre de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE, 2006/349/CE, par. 43.

([22]) Décision de la Commission du 8 mai 2018 relative aux dispositions nationales notifiées par le Danemark concernant l'adjonction de nitrites à certains produits à base de viande, C(2018) 2721, par. 55, décision de la Commission du 3 janvier 2006 concernant les dispositions nationales relatives à la teneur maximum admissible en cadmium des engrais notifiées par la République de Finlande au titre de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE, 2006/348/CE, par. 42, décision de la Commission du 3 janvier 2006 concernant les dispositions nationales relatives à la teneur maximum admissible en cadmium des engrais notifiées par le Royaume de Suède au titre de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE, 2006/347/CE, par. 43, décision de la Commission du 3 janvier 2006 concernant les dispositions nationales relatives à la teneur maximale admissible en cadmium des engrais notifiées par la République d'Autriche au titre de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE, 2006/349/CE, par. 43.

(100) Pour apprécier si les dispositions nationales notifiées sont adéquates et nécessaires pour atteindre les objectifs qu'elles poursuivent, il convient de prendre en compte un certain nombre de facteurs. La Commission doit évaluer si le niveau de protection résultant de la valeur limite pour le cadmium fixée dans les dispositions nationales notifiées atteint leur objectif, qui est de protéger la santé humaine, d'une part, et l'environnement, d'autre part.

(101) La Commission note, premièrement, que la valeur limite pour le cadmium dans les dispositions nationales notifiées est inférieure à la valeur limite pour le cadmium dans les engrais phosphatés fixée dans le règlement (UE) 2019/1009. Les mesures nationales notifiées fournissent donc un meilleur niveau de protection de la santé humaine et de l'environnement que ne le fait la mesure d'harmonisation.

(102) Concernant la proportionnalité des mesures nationales notifiées pour les engrais phosphatés, la Commission formule les observations suivantes:

(103) Premièrement, le Royaume du Danemark n'a pas connu de problèmes d'approvisionnement en engrais satisfaisant à la valeur limite pour le cadmium actuellement en place, ce qui signifie que cette limite ne pose pas d'obstacles majeurs à la libre circulation sur le marché intérieur.

(104) Deuxièmement, le Royaume du Danemark se réfère à la nécessité de réduire la teneur en cadmium des aliments produits au Danemark et, ainsi, de protéger certaines tranches plus vulnérables de la population, en particulier les enfants et les végétariens, qui consomment du cadmium dans leur alimentation à des niveaux dépassant les valeurs limites pour la santé. L'étude de l'EFSA mentionnée par le Royaume du Danemark ([23]) révèle que les enfants sont un groupe particulièrement exposé, avec une exposition moyenne des enfants en bas âge dépassant la DHT. Les végétariens sont également considérés comme ingérant une quantité de cadmium considérablement plus élevée que la population moyenne ([24]).

(105) En outre, le fait que l'exposition et l'apport de cadmium dans les sols agricoles sont généralement plus faibles au Danemark que dans la moyenne de l'Union est une indication que les mesures prises afin d'assurer la protection du sol danois et de la population danoise ont été couronnées de succès.

(106) En ce qui concerne les engrais phosphatés, compte tenu des effets bénéfiques sur la santé et l'environnement invoqués par le Royaume du Danemark eu égard à la réduction de l'exposition au cadmium dans le sol et au fait que, sur la base des informations actuellement disponibles, le commerce ne semble pas être affecté du tout, la Commission considère que les dispositions nationales notifiées peuvent être maintenues pour des raisons liées à la protection de la santé et de l'environnement, dans la mesure où elles ne sont pas disproportionnées et ne constituent donc pas une entrave au fonctionnement du marché intérieur au sens de l'article 114, paragraphe 6, du TFUE.

d) Absence de restriction déguisée dans le commerce et d'entraves au fonctionnement du marché intérieur des engrais autres que les engrais phosphatés.

(107) Outre les engrais phosphatés visés dans le règlement (UE) 2019/1009, les dispositions nationales notifiées couvrent également les engrais artificiels dérivés du phosphate minéral dont la teneur totale en phosphore est égale ou supérieure à 2,3-5 % en masse d'équivalent P_2O_5.

(108) Afin d'évaluer si les dispositions nationales notifiées constituent une restriction déguisée au commerce ou des entraves au fonctionnement du marché intérieur pour ces engrais au sens de l'article 114, paragraphe 6, et donc si elles ont un effet disproportionné au regard de l'objectif poursuivi, la Commission note que le Royaume du Danemark a confirmé que sa préoccupation première concerne les engrais phosphatés visés dans le règlement (UE) 2019/1009 et que l'évaluation scientifique dans la notification danoise s'est principalement concentrée sur une certaine catégorie d'engrais phosphatés, à savoir les engrais minéraux inorganiques à forte teneur en phosphore.

([23]) Avis du groupe scientifique sur les contaminants de la chaîne alimentaire, à la demande de la Commission européenne, sur le cadmium dans les aliments. *EFSA Journal* 2009, 980, p. 1.

([24]) Avis du groupe scientifique sur les contaminants de la chaîne alimentaire, à la demande de la Commission européenne, sur le cadmium dans les aliments. *EFSA Journal* 2009, 980, p. 1.

(109) Concernant l'objectif poursuivi de protéger la santé et l'environnement, la Commission note, comme indiqué aux considérants 55 et 56 ci-dessus, qu'il n'est possible que pour les engrais phosphatés de comparer la nature protectrice de la limite danoise pour le cadmium avec celle de la limite harmonisée pour le cadmium sans connaître la composition exacte de chaque produit, étant donné que ce n'est que pour les engrais phosphatés que la valeur limite danoise et la valeur limite fixée dans le règlement (UE) 2019/1009 sont exprimées sur la base du même dénominateur. En d'autres termes, pour les engrais autres que les engrais phosphatés, il n'est pas possible de déterminer si les dispositions nationales notifiées sont plus strictes que la règle d'harmonisation nouvellement introduite. Il n'est donc pas non plus possible d'établir si les dispositions nationales notifiées fournissent un meilleur niveau de protection de la santé humaine et de l'environnement que ne le fait la mesure harmonisée.

(110) Concernant l'incidence des dispositions nationales notifiées sur le fonctionnement du marché intérieur, la Commission note que l'application de ces dispositions aux engrais marqués CE autres que les engrais phosphatés visés dans le règlement (UE) 2019/1009 créerait de sérieuses difficultés administratives pour les opérateurs économiques souhaitant mettre des engrais sur le marché au Danemark. Afin de garantir la conformité aux dispositions nationales notifiées, les fabricants devraient catégoriser leurs engrais non seulement selon le règlement (UE) 2019/1009, mais également selon les dispositions nationales notifiées. De plus, si un engrais marqué CE constitue un engrais artificiel dérivé du phosphate minéral d'une teneur totale en phosphore égale ou supérieure à 2,3 % en masse d'équivalent P_2O_5 selon les dispositions nationales notifiées, mais *ne* constitue *pas* un engrais phosphaté selon le règlement (UE) 2019/1009, les fabricants devraient effectuer deux calculs pour la teneur en cadmium, l'un avec le nombre de kg de P_2O_5 au dénominateur aux fins de la conformité aux dispositions nationales notifiées et l'autre avec le nombre de kg de matière sèche au dénominateur aux fins de la conformité au règlement (UE) 2019/1009.

(111) Compte tenu de l'obstacle administratif important que constituerait l'application des dispositions nationales notifiées aux engrais autres que les engrais phosphatés, ainsi que des faits qu'il est impossible d'établir si ces dispositions procurent un niveau de protection plus élevé que le règlement (UE) 2019/1009 et que la pollution par le cadmium par ces engrais ne constitue pas une préoccupation particulière pour le Royaume du Danemark, la Commission considère que les dispositions nationales notifiées, si elles étaient appliquées à ces engrais, auraient un effet disproportionné sur le fonctionnement du marché intérieur par rapport à l'objectif poursuivi.

(112) En conclusion, la Commission considère que le maintien des mesures nationales notifiées constitue une entrave au fonctionnement du marché intérieur au sens de l'article 114, paragraphe 6, du TFUE dans la mesure où elles s'appliquent à des engrais autres que les engrais phosphatés. Par conséquent, et sans qu'il soit nécessaire de prendre une décision sur la question de savoir si la notification est recevable sur ce point, les dispositions nationales notifiées devraient être rejetées dans la mesure où elles s'appliquent à des engrais autres que les engrais phosphatés visés dans le règlement (UE) 2019/1009.

2.2.2.3. Limitation dans le temps

(113) Afin de faire en sorte que les dispositions nationales notifiées, et l'entrave potentielle au fonctionnement du marché intérieur, soient limitées à ce qui strictement nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par le Royaume du Danemark, il convient que la dérogation nationale soit limitée dans le temps. La dérogation cesserait d'être nécessaire si, à l'avenir, la valeur limite harmonisée était fixée au niveau ou en dessous du niveau de la valeur limite danoise.

(114) La valeur limite harmonisée pourrait uniquement être fixée au niveau ou en dessous du niveau de la valeur limite danoise par une décision du Parlement européen et du Conseil sur la base d'une proposition de la Commission, par exemple dans le contexte de la révision visée à l'article 49, point b), du règlement (UE) 2019/1009. La période pendant laquelle la dérogation est accordée devrait donc ne pas être limitée à une certaine date, mais être alignée sur une telle décision future par le législateur.

(115) Cela serait conforme à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1009, qui prévoit que les dérogations au règlement (CE) n° 2003/2003 conformément à l'article 114, paragraphe 4, du TFUE relatives à la teneur en cadmium peuvent continuer de s'appliquer jusqu'à ce que des valeurs limites harmonisées pour la teneur en cadmium des engrais phosphatés qui sont égales ou inférieures aux valeurs limites nationales soient applicables au niveau de l'Union.

(116) La présente décision devrait s'appliquer jusqu'à ce qu'une valeur limite harmonisée révisée égale ou inférieure à la valeur limite danoise soit applicable au niveau de l'Union.

3. **CONCLUSIONS**

(117) À la lumière de ce qui précède, il y a lieu de conclure que la demande du Royaume du Danemark de maintenir des dispositions nationales dérogeant au règlement (UE) 2019/1009, telle que soumise le 27 janvier 2020, est recevable dans la mesure où elle couvre les engrais phosphatés visés dans le règlement (UE) 2019/1009.

(118) De plus, dans la mesure où elles s'appliquent aux engrais phosphatés visés dans le règlement (UE) 2019/1009, la Commission estime que les dispositions nationales notifiées:

— répondent à des besoins de protection de la santé humaine et de l'environnement,

— sont proportionnées aux objectifs poursuivis,

— ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire,

— ne constituent pas une restriction déguisée au commerce entre les États membres.

(119) La Commission considère, par conséquent, que les dispositions nationales notifiées peuvent être approuvées dans la mesure où elles s'appliquent à ces engrais.

(120) Toutefois, dans la mesure où les dispositions nationales notifiées s'appliquent à des engrais autres que les engrais phosphatés visés dans le règlement (UE) 2019/1009, la Commission considère qu'elles auraient un effet disproportionné sur le fonctionnement du marché intérieur par rapport à l'objectif poursuivi. La Commission considère, par conséquent, que la mesure doit être rejetée dans la mesure où elle s'applique à ces engrais,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les dispositions nationales notifiées par le Royaume du Danemark conformément à l'article 114, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dérogeant au règlement (UE) 2019/1009 en ce qui concerne la teneur en cadmium des engrais phosphatés, à savoir l'interdiction de la mise sur le marché danois d'engrais dont la teneur en cadmium dépasse 48 mg/kg de P_2O_5, sont approuvées dans la mesure où elles s'appliquent aux engrais phosphatés visés au point 3 a) ii) sous PFC 1(B) et au point 2 a) ii) sous PFC 1(C)(I) de l'annexe I du règlement (UE) 2019/1009, jusqu'à ce qu'une valeur limite harmonisée révisée égale ou inférieure à la valeur limite danoise soit applicable au niveau de l'Union.

Article 2

Les dispositions nationales notifiées par le Royaume du Danemark sont rejetées dans la mesure où elles s'appliquent à des engrais autres que les engrais phosphatés visés au point 3 a) ii) sous PFC 1(B) et au point 2 a) ii) sous PFC 1(C)(I) de l'annexe I du règlement (UE) 2019/1009.

Article 3

Le Royaume de Danemark est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 27 juillet 2020.

Par la Commission
Thierry BRETON
Membre de la Commission