ODLUKE

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2020/1178

od 27. srpnja 2020.

o nacionalnim odredbama o udjelu kadmija u gnojivima o kojima je obavijestila Kraljevina Danska u skladu s člankom 114. stavkom 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2020) 4988)

(Vjerodostojan je samo tekst na danskom jeziku)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 114. stavak 6.,

budući da:

1. ČINJENICE I POSTUPAK

(1) Na temelju članka 114. stavka 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Kraljevina Danska je 27. siječnja 2020. obavijestila Komisiju da namjerava zadržati nacionalne odredbe o udjelu kadmija u gnojivima kojima se odstupa od Uredbe (EU) 2019/1009 Europskog parlamenta i Vijeća ([1]).

1.1 Zakonodavstvo Unije

1.1.1 *Članak 114. stavci 4. i 6. UFEU-a*

(2) Članak 114. stavci 4 i 6. UFEU-a glase:

„4. Ako nakon što su Europski parlament i Vijeće, Vijeće ili Komisija usvojili neku mjeru za usklađivanje, država članica smatra da treba zadržati nacionalne odredbe na osnovi važnih potreba iz članka 36. ili u vezi sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom, ona o tim odredbama i o razlozima njihova zadržavanja obavješćuje Komisiju.

[…]

6. Komisija u roku od šest mjeseci od obavijesti iz stavaka 4. […] odobrava ili odbija nacionalne odredbe nakon što je provjerila jesu li one sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničenja trgovine među državama članicama te stvaraju li prepreku funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

Ako Komisija ne donese odluku u tom roku, smatra se da su nacionalne odredbe iz stavaka 4. […] odobrene.”

([1]) Uredba (EU) 2019/1009 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o utvrđivanju pravila o stavljanju gnojidbenih proizvoda EU-a na raspolaganje na tržištu te o izmjenama uredaba (EZ) br. 1069/2009 i (EZ) br. 1107/2009 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2003/2003 (SL L 170, 25.6.2019., str. 1.).

1.2 **Propisi o usklađivanju u području gnojidbenih proizvoda**

1.2.1 *Uredba (EZ) br. 2003/2003*

(3) Uredba (EZ) br. 2003/2003 Europskog parlamenta i Vijeća ([2]) primjenjuje se na proizvode koji se stavljaju na tržište kao gnojiva označena s „EZ gnojivo". Gnojivo koje pripada tipovima gnojiva navedenima u Prilogu I. Uredbi (EZ) br. 2003/2003 i sukladno je uvjetima utvrđenima tom uredbom može se označiti kao „EZ gnojivo" i slobodno se kretati na unutarnjem tržištu.

(4) U Prilogu I. Uredbi (EZ) br. 2003/2003 nalazi se taksativan popis tipova gnojiva koji su obuhvaćeni propisima o usklađivanju. Za svaki tip gnojiva utvrđeni su konkretni zahtjevi povezani, na primjer, s udjelom hranjivih tvari, topljivošću hranjivih tvari i metodama prerade.

(5) Uredba (EZ) br. 2003/2003 prvenstveno se primjenjuje na anorganska gnojiva. Maseni udio fosfora u nekima od obuhvaćenih tipova gnojiva iznosi 5 % ili više ekvivalenta fosforova pentoksida (P_2O_5).

(6) Člankom 5. Uredbe (EZ) br. 2003/2003 utvrđeno je načelo slobodnog prometovanja EZ gnojiva na unutarnjem tržištu, prema kojem države članice ne smiju, na temelju sastava, identifikacije, označivanja i pakiranja i ostalih odredaba sadržanih u toj uredbi zabraniti, ograničiti ili spriječiti stavljanje na tržište EZ gnojiva koja su u skladu s tom uredbom.

(7) Uredbom (EZ) br. 2003/2003 ne utvrđuju se granične vrijednosti za kontaminante u EZ gnojivima. Stoga, osim nekoliko izuzeća od primjene odgovarajućih odredaba UFEU-a na temelju odluka Komisije ([3]), EZ gnojiva s udjelom fosfora od najmanje 5 % P_2O_5 slobodno se kreću na unutarnjem tržištu neovisno o udjelu kadmija u njima.

(8) Unatoč tome, Komisija je u uvodnoj izjavi 15. Uredbe (EZ) br. 2003/2003 već najavila da namjerava raspraviti o problemu nenamjernog udjela kadmija u mineralnim gnojivima. U toj uvodnoj izjavi navodi se: „Gnojiva mogu biti zagađena tvarima koje predstavljaju potencijalni rizik za zdravlje ljudi i životinja i za okoliš. Osim mišljenja Znanstvenog odbora za toksičnost, ekotoksičnost i okoliš (SCTEE), Komisija namjerava raspraviti o problemu nenamjernog udjela kadmija u mineralnim gnojivima i, gdje je primjereno, sastaviti prijedlog za Uredbu, koji namjerava predstaviti Europskom parlamentu i Vijeću. Gdje je primjereno, slična ocjena bit će podnesena i za druge zagađivače."

1.2.2 *Uredba (EU) 2019/1009*

(9) Uredbom (EU) 2019/1009 utvrđuju se pravila o usklađivanju za „gnojidbene proizvode EU-a". Njome se Uredba (EZ) br. 2003/2003 stavlja izvan snage s učinkom od 16. srpnja 2022.

(10) Gnojidbeni proizvodi EU-a su gnojidbeni proizvodi s oznakom CE kad se stavljaju na raspolaganje na unutarnjem tržištu. Gnojidbeni proizvod EU-a mora ispunjavati zahtjeve iz Uredbe (EU) 2019/1009 za relevantnu kategoriju funkcije proizvoda („PFC") i kategoriju ili kategorije sastavnih materijala te biti označen u skladu sa zahtjevima za označivanje koji su u njoj utvrđeni. Postoji sedam PFC-a gnojidbenih proizvoda EU-a, a jedan od njih obuhvaća gnojiva.

(11) Uredba (EU) 2019/1009 obuhvaća anorganska gnojiva u širem smislu od Priloga I. Uredbi (EZ) br. 2003/2003, to jest njome se utvrđuju neki opći zahtjevi za njihovu kvalitetu i sigurnost. Usto, Uredba (EU) 2019/1009 primjenjuje se na organska i organsko-mineralna gnojiva, koja nisu obuhvaćena materijalnim područjem primjene Uredbe (EZ) br. 2003/2003.

([2]) Uredba (EZ) br. 2003/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o gnojivima (SL L 304, 21.11.2003., str. 1.).

([3]) Vidjeti odluke Komisije od 3. siječnja 2006.: 2006/347/EZ o nacionalnim odredbama o najvećem dopuštenom udjelu kadmija u gnojivima o kojima je obavijestila Kraljevina Švedska u skladu s člankom 95. stavkom 4. Ugovora o EZ-u, uvodna izjava 41. (SL L 129, 17.5.2006., str. 19.), 2006/348/EZ o nacionalnim odredbama o najvećem dopuštenom udjelu kadmija u gnojivima o kojima je obavijestila Republika Finska u skladu s člankom 95. stavkom 4. Ugovora o EZ-u, uvodna izjava 40. (SL L 129, 17.5.2006., str. 25.) i 2006/349/EZ o nacionalnim odredbama o najvećem dopuštenom udjelu kadmija u gnojivima o kojima je obavijestila Republika Austrija u skladu s člankom 95. stavkom 4. Ugovora o EZ-u (SL L 129, 17.5.2006., str. 31.).

(12) Točkom 3. podtočkom (a) podpodtočkom ii. PFC-a 1. (B) i točkom 2. podtočkom (a) podpodtočkom ii. PFC-a 1. (C) I. Priloga I. Uredbi (EU) 2019/1009 uvodi se na razini Unije pojam „fosfatna gnojiva" za organsko-mineralna gnojiva ili anorganska gnojiva s makrohranjivima s masenim udjelom fosfora od najmanje 5 % ekvivalenta P_2O_5.

(13) Uredbom se prvi put na razini Unije utvrđuju granične vrijednosti za kontaminante u gnojidbenim proizvodima EU-a. Za fosfatna gnojiva granična vrijednost za kadmij iznosi 60 mg/kg P_2O_5. Za druga gnojiva primjenjuju se druge granične vrijednosti, koje se ne izražavaju u mg/kg P_2O_5, nego u mg/kg suhe tvari cijelog proizvoda sa svim njegovim komponentama.

(14) Načelo slobodnog kretanja sadržano je u članku 3. stavku 1. Uredbe (EU) 2019/1009, prema kojem države članice ne sprečavaju, iz razloga povezanih sa sastavom, označivanjem ili drugim aspektima obuhvaćenima tom uredbom, stavljanje na raspolaganje na tržištu gnojidbenih proizvoda EU-a koji su u skladu s tom uredbom. Međutim, u skladu s člankom 3. stavkom 2. Uredbe (EU) 2019/1009 one države članice koje 14. srpnja 2019. iskorištavaju odstupanje od Uredbe (EZ) br. 2003/2003 s obzirom na udio kadmija u gnojivima koje je odobreno u skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a mogu nastaviti s primjenom nacionalnih graničnih vrijednosti za udio kadmija u fosfatnim gnojivima do trenutka kad usklađene granične vrijednosti za udio kadmija u fosfatnim gnojivima koje su jednake ili niže od graničnih vrijednosti koje se 14. srpnja 2019. primjenjuju u predmetnoj državi članici budu primjenjive na razini Unije.

(15) Osim toga, Europska komisija obvezna je do 16. srpnja 2026. preispitati granične vrijednosti za udio kadmija u fosfatnim gnojivima radi procjene izvedivosti smanjenja tih graničnih vrijednosti na nižu primjerenu razinu. Komisija mora uzeti u obzir čimbenike povezane s okolišem, pogotovo u kontekstu uvjeta tla i klimatskih uvjeta, zdravstvene čimbenike te socioekonomske čimbenike, uključujući sigurnost opskrbe.

1.2.3 *Neobvezan sustav*

(16) Tržište EU-a za gnojidbene proizvode samo je djelomično usklađeno.

(17) Cilj je Uredbe (EZ) br. 2003/2003 osigurati slobodno prometovanje EZ gnojiva na unutarnjem tržištu. No ta se uredba ne odnosi na takozvana „nacionalna gnojiva", koja se stavljaju na tržište država članica u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Proizvođači mogu odabrati žele li gnojivo na tržište staviti kao „EZ gnojivo" ili „nacionalno gnojivo".

(18) Uredbom (EU) 2019/1009 nije izmijenjen taj neobvezni sustav. Stoga se njome osigurava slobodno kretanje gnojidbenih proizvoda EU-a na unutarnjem tržištu, ali i dalje se dopušta stavljanje nacionalnih gnojidbenih proizvoda na tržište. Koje će od toga učiniti odlučuje proizvođač.

(19) Na temelju obiju uredaba, (EZ) br. 2003/2003 i (EU) 2019/1009, države članice ne smiju sprečavati stavljanje na raspolaganje na tržištu EZ gnojiva koja su u skladu s prvom uredbom odnosno gnojidbenih proizvoda EU-a koji su u skladu s drugom uredbom, iz razloga povezanih, među ostalim, s udjelom kadmija.

(20) No države članice mogu zadržati ili uvesti granične vrijednosti koje smatraju prikladnima za kontaminante u nacionalnim gnojidbenim proizvodima, koji nisu obuhvaćeni područjem primjene Uredbe (EU) 2019/1009. Svaku državu članicu u većoj ili manjoj mjeri zabrinjava činjenica da je nakupljanje kadmija prijetnja dugoročnoj održivosti biljne proizvodnje. Većina država članica već je uvela propise o ograničenju udjela kadmija u nacionalnim gnojidbenim proizvodima radi smanjenja emisija kadmija u okoliš, a time i smanjenja izloženosti ljudi kadmiju. Ova Odluka ne primjenjuje se na tu vrstu propisa.

(21) To znači da propisi Unije o usklađivanju postoje paralelno s nacionalnim odredbama primjenjivima na gnojidbene proizvode.

1.3 **Nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo**

(22) Nacionalne odredbe o kojima je obavijestila Kraljevina Danska („nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo") sadržane su u Uredbi br. 223 od 5. travnja 1989. o udjelu kadmija u gnojivima koja sadržavaju fosfor (dalje u tekstu „Uredba br. 223"), prema kojoj se trenutačna granična vrijednost primjenjuje od 1998.

(23) Tom se uredbom regulira prodaja za uporabu u Danskoj. U njoj je utvrđena granična vrijednost za kadmij u umjetnim gnojivima dobivenima od mineralnog fosfata s ukupnim masenim udjelom fosfora (P) od 1 % ili više. Maseni udio fosfora (P) od 1 % jednak je masenom udjelu ekvivalenta P_2O_5 od 2,3 %. Granična vrijednost za kadmij u tim gnojivima iznosi 110 mg Cd/kg fosfora (P), što odgovara 48 mg Cd/kg P_2O_5. Za gnojiva osim umjetnih gnojiva dobivenih od mineralnog fosfata s ukupnim masenim udjelom fosfora od 2,3 % ili više ekvivalenta P_2O_5 u Uredbi br. 223 nije utvrđena granična vrijednost.

(24) Kraljevina Danska primjenjuje graničnu vrijednost utvrđenu u Uredbi br. 223 i na nacionalna gnojiva i na gnojiva usklađena na temelju Uredbe (EZ) br. 2003/2003. O Uredbi, koja se u Danskoj primjenjuje od 1989., Kraljevina Danska nije obavijestila Komisiju u skladu s člankom 114. UFEU-a ili odredbama koje su prethodile toj odredbi UFEU-a ([4]) u pogledu Uredbe (EZ) br. 2003/2003. Međutim, u sadašnjoj obavijesti, koja se odnosi na Uredbu (EU) 2019/1009, Kraljevina Danska istaknula je da je 19. siječnja 1988. obavijestila Komisiju o nacrtu Uredbe br. 223 u skladu s Direktivom Vijeća 83/189/EEZ ([5]) te da je prije donošenja te uredbe povisila predviđenu nacionalnu graničnu vrijednost kako bi uzela u obzir prigovore triju drugih država članica nakon te obavijesti.

(25) U obavijesti Kraljevina Danska traži odobrenje Komisije da, odstupajući od graničnih vrijednosti za kadmij utvrđenih u Uredbi (EU) 2019/1009, primjenjuje nacionalne odredbe o kojima je obavijestila na umjetna gnojiva dobivena od mineralnog fosfata s ukupnim masenim udjelom fosfora od 2,3 % ili više ekvivalenta P_2O_5. Drugim riječima, Kraljevina Danska namjerava primijeniti nacionalnu graničnu vrijednost za kadmij i na fosfatna gnojiva i na određena druga gnojiva koja su uređena tom uredbom. U sadašnjoj obavijesti ne zahtijeva se odobrenje nikakvih odstupanja od Uredbe (EZ) br. 2003/2003.

1.4 **Postupak**

(26) Dopisom od 27. siječnja 2020., koji je evidentiran 29. siječnja 2020., Kraljevina Danska obavijestila je Komisiju o svojoj namjeri da, odstupajući od Uredbe (EU) 2019/1009, zadrži nacionalne odredbe o udjelu kadmija u umjetnim gnojivima dobivenima od mineralnog fosfata s ukupnim masenim udjelom fosfora od 2,3 % ili više ekvivalenta P_2O_5. U skladu s člankom 114. stavkom 4. u vezi s člankom 36. UFEU-a opravdanje koje je navela Kraljevina Danska temelji se na važnim potrebama povezanima sa zaštitom zdravlja ljudi i okoliša od izloženosti kadmiju u okolišu.

(27) Dopisom od 30. siječnja 2020. Komisija je potvrdila primitak obavijesti i izvijestila Kraljevinu Dansku da šestomjesečno razdoblje za njezino preispitivanje u skladu s člankom 114. stavkom 6. UFEU-a završava 30. srpnja 2020.

(28) Kako bi potkrijepila svoju obavijest na temelju članka 114. stavka 4. UFEU-a, Kraljevina Danska dostavila je 31. ožujka 2020. dodatne informacije Komisiji. Te informacije uključuju određena pojašnjenja materijalnog područja primjene nacionalnih odredaba koje Kraljevina Danska želi zadržati te detaljne podatke o tržištu gnojiva u Danskoj.

(29) Među ostalim, Kraljevina Danska je u tim informacijama pojasnila da su glavni izvor zabrinutosti na koji su usmjerene nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo, a stoga i glavni fokus znanstvene procjene u danskoj obavijesti, anorganska mineralna gnojiva s visokim udjelom fosfora, koja se povezuju s najvećim opterećenjem kadmijem iz gnojiva, te da sličnu zabrinutost uzrokuju organsko-mineralna gnojiva s visokim udjelom anorganskog mineralnog fosfora. Kraljevina Danska navela je i da bi bila spremna razmotriti mogućnosti informiranja ili izmjene zakonodavstva u vezi s kategorijama funkcija proizvoda i graničnim vrijednostima iz Uredbe (EU) 2019/1009.

(30) Komisija je potom objavila obavijest o toj obavijesti u *Službenom listu Europske unije* ([6]) kako bi zainteresirane strane izvijestila o nacionalnim odredbama Kraljevine Danske te o razlozima na koje se ona pozvala kako bi potkrijepila svoju obavijest. Nijedan komentar nije zaprimljen nakon objave obavijesti.

([4]) Posebno članak 95. (bivši članak 100.a) Ugovora o osnivanju Europske zajednice (pročišćena verzija iz 2002.) (SL C 325, 24.12.2002., str. 33.).

([5]) Direktiva Vijeća 83/189/EEZ od 28. ožujka 1983. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih normi i propisa (SL L 109, 26.4.1983., str. 8.).

([6]) SL C 124, 17.4.2020., str. 19.

(31) Komisija je također izvijestila druge države članice o obavijesti dopisom od 6. travnja 2020. i dala im priliku da dostave komentare o njoj u roku od 30 dana. U tom je roku Komisija zaprimila komentare Belgije, Slovačke, Mađarske i Malte. Od tih država članica prve tri su navele da nemaju nikakvih komentara o obavijesti. Malta je navela da nema prigovora na to da Kraljevina Danska zadrži svoje nacionalne granične vrijednosti za udio kadmija u gnojivima.

2. **PROCJENA**

(32) Uvodno Komisija napominje da iz sudske prakse Suda Europske unije („Sud") jasno proizlazi da je namjena postupka iz članka 114. stavaka od 4. do 6. UFEU-a osigurati da nijedna država članica ne smije primjenjivati nacionalne propise koji odstupaju od usklađenih pravila bez dobivanja potvrde Komisije. Država članica nije ovlaštena jednostrano primjenjivati nacionalne odredbe bez prethodne obavijesti Komisiji i dobivanja potvrdne odluke Komisije ([7]).

(33) Komisija napominje i da se članak 3. stavak 2. Uredbe (EU) 2019/1009 primjenjuje samo na odstupanja od članka 5. Uredbe (EZ) br. 2003/2003 koja su odobrena prije 14. srpnja 2019. na temelju obavijesti dostavljenih u skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a.

(34) Komisija smatra da prethodno navedena obavijest o nacrtu uredbe koju je kraljevina Danska dostavila 19. siječnja 1988. u skladu s Direktivom Vijeća 83/189/EEZ nije usporediva s postupkom na temelju članka 114. stavaka od 4. do 6. UFEU-a jer je svrha tog postupka spriječiti tehničke prepreke trgovini, a ne težiti odstupanju postojećih nacionalnih odredaba od mjere Unije za usklađivanje. U trenutačnom je postupku neosporno da Kraljevina Danska nije dostavila obavijest o Uredbi br. 223 u skladu s člankom 114. UFEU-a prije 14. srpnja 2019. te da Komisija nije odobrila tu uredbu.

(35) Stoga Kraljevina Danska ne koristi odstupanje od članka 5. Uredbe (EZ) br. 2003/2003. Posljedično ne može koristiti ni odstupanje od članka 3. stavka 2. Uredbe (EU) 2019/1009.

2.1 **Dopuštenost**

(36) U skladu s člankom 114. stavcima 4. i 6. UFEU-a država članica može, nakon donošenja mjere za usklađivanje, zadržati svoje strože nacionalne odredbe na osnovi važnih potreba iz članka 36. UFEU-a ili u vezi sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom ako o tim nacionalnim odredbama obavijesti Komisiju i Komisija ih odobri.

(37) Kako bi utvrdila dopuštenost obavijesti, Komisija mora procijeniti jesu li predmetne nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo mjera koja je prethodno postojala, a kojom se odstupa od novouvedenog propisa Unije o usklađivanju, te jesu li strože.

(38) Uredba br. 223 u Danskoj se primjenjuje od 1989. Stoga je ona u biti već postojala u trenutku donošenja Uredbe (EU) 2019/1009.

2.1.1 *Prethodno postojanje nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo*

(39) Kako bi se utvrdilo jesu li nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo, koje su uvedene 1989., a u sadašnjem se obliku primjenjuju od 1998., prethodno postojale u smislu članka 114. stavka 4. UFEU-a, treba razmotriti dva čimbenika.

(40) Prvo, Uredbom (EU) 2019/1009 zamijenit će se Uredba (EZ) br. 2003/2003, kojom je zamijenjena Direktiva Vijeća 76/116/EEZ ([8]), koja se primjenjivala na gnojiva općenito u vrijeme kad su uvedene nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo.

(41) Time se otvara pitanje mogu li se nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo smatrati odredbama koje se zadržavaju na snazi i o kojima treba obavijestiti Komisiju u skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a u pogledu Uredbe (EU) 2019/1009, vodeći računa o usklađivanju iz Direktive 76/116/EEZ i Uredbe (EZ) br. 2003/2003.

([7]) Predmet C-41/93, Francuska Republika protiv Komisije Europskih zajednica, t. 23.–30.

([8]) Direktiva Vijeća 76/116/EEZ od 18. prosinca 1975. o usklađivanju zakonodavstava država članica o gnojivima (SL L 24, 30.1.1976., str. 21.).

(42) S jedne strane, člankom 3. stavkom 2. Uredbe (EU) 2019/1009 prethodna odstupanja od članka 5. Uredbe (EZ) br. 2003/2003 proširuju se na članak 3. stavak 1. Uredbe (EU) 2019/1009, što omogućuje da se postojeće nacionalne mjere koje se na temelju obavijesti u skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a i odluka Komisije u skladu s člankom 114. stavkom 6. UFEU-a zakonito primjenjuju na gnojiva obuhvaćena područjem primjene usklađivanja predviđenog Uredbom (EZ) br. 2003/2003 primjenjuju i na gnojidbene proizvode EU-a koji će prvi put biti obuhvaćeni novim, proširenim područjem primjene usklađivanja na temelju Uredbe (EU) 2019/1009. Time se potvrđuje da se Uredbom (EU) 2019/1009 nastavlja usklađivanje koje proizlazi iz Uredbe (EZ) br. 2003/2003.

(43) S druge strane, uvodnom izjavom 11. Uredbe (EU) 2019/1009 potvrđuje se da je zakonodavac, s obzirom na to da je parafrazirao članak 114. stavak 4. UFEU-a, smatrao da bi za potrebe procjena na temelju članka 114. stavka 4. UFEU-a trebalo uzimati u obzir Uredbu (EU) 2019/1009:

„Nekoliko država članica ima nacionalne odredbe kojima se ograničava udio kadmija u fosfatnim gnojivima na temelju razloga koji se odnose na zaštitu zdravlja ljudi i okoliša. Ako država članica smatra da je takve nacionalne odredbe potrebno zadržati nakon donošenja usklađenih graničnih vrijednosti ovom Uredbom, i dok te usklađene granične vrijednosti ne budu jednake ili niže od postojećih nacionalnih graničnih vrijednosti, trebala bi o njima obavijestiti Komisiju u skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a. Nadalje, u skladu s člankom 114. stavkom 5. UFEU-a, ako država članica smatra da je potrebno uvesti nove nacionalne odredbe, primjerice odredbe o ograničavanju udjela kadmija u fosfatnim gnojivima, na temelju novih znanstvenih dokaza povezanih sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom, zbog problema specifičnog za tu državu članicu koji se pojavio nakon donošenja ove Uredbe, o predviđenim odredbama i razlozima za njihovo uvođenje trebala bi obavijestiti Komisiju. […]"

(44) To tumačenje potkrepljuje i razlika u regulatornom režimu i materijalnom području primjene Uredbe (EU) 2019/1009 u usporedbi s Direktivom 76/116/EEZ i Uredbom (EZ) br. 2003/2003 te činjenica da se Uredbom (EU) 2019/1009 prvi put utvrđuje usklađena granična vrijednost za kadmij.

(45) Treba napomenuti i da se u prošlim predmetima u kojima je novom mjerom za usklađivanje zamijenjena postojeća Sud pozivao samo na novu donešenu mjeru za usklađivanje kao mjeru koja bi se trebala uzimati u obzir u procjenama na temelju članka 114. stavka 4. UFEU-a ([9]).

(46) Zaključno, budući da je Uredba (EU) 2019/1009 mjera za usklađivanje koju bi trebalo uzeti u obzir za potrebe nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo u skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a, na Komisiji je da utvrdi jesu li nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo postojale prije te uredbe, u skladu sa zahtjevom iz članka 114. stavka 4. UFEU-a.

(47) Drugo, o nacionalnim odredbama iz sadašnje obavijesti Komisija nikad prije nije obaviještena u skladu s člankom 114. UFEU-a ili odredbama koje su mu prethodile, ni kao o odstupanju od Direktive 76/116/EEZ ni kao o odstupanju od Uredbe (EZ) br. 2003/2003.

(48) Time se otvara pitanje mogu li se one ipak smatrati odredbama koje su prethodno postojale u odnosu na Uredbu (EU) 2019/1009 za potrebe članka 114. stavka 4. UFEU-a, a ne novim nacionalnim odredbama o kojima bi trebalo obavijestiti u skladu s člankom 114. stavkom 5. UFEU-a. Kako bi se to utvrdilo, važno je razmotriti svrhu razlikovanja članka 114. stavka 4. od članka 114. stavka 5. UFEU-a.

(49) To razlikovanje razmatrano je u sudskoj praksi Suda. U predmetu C-3/00 Danska protiv Komisije Sud je o članku 95. UEZ-a, koji odgovara članku 114. UFEU-a, zaključio:

„Razlika između dvije situacije predviđene člankom 95. jest, prvo, činjenica da su nacionalne odredbe postojale prije mjere za usklađivanje. Stoga je zakonodavac Zajednice upoznat s njima, no zakonodavac se ne može ni ne nastoji se voditi njima za potrebe usklađivanja. Zato se smatra da je prihvatljivo da država članica zahtijeva da njezina pravila ostanu na snazi. U tu svrhu Ugovorom o EZ-u zahtijeva se da se te nacionalne odredbe moraju opravdati važnim potrebama iz članka 30. Ugovora o EZ-u ili razlozima povezanima sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom. Za razliku od toga, u drugoj je situaciji vjerojatnije da će donošenje novog nacionalnog zakonodavstva ugroziti usklađivanje. Institucije Zajednice logično ne bi mogle uzeti u obzir nacionalni tekst pri izradi mjere za

([9]) Vidjeti C-360/14 P Njemačka protiv Europske komisije.

usklađivanje. U tom se slučaju zahtjevi iz članka 30. Ugovora o EZ-u ne uzimaju u obzir i prihvaćaju se samo razlozi povezani sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom, pod uvjetom da država članica dostavi nove znanstvene dokaze i da potreba za uvođenjem novih nacionalnih odredaba proizlazi iz problema specifičnog za predmetnu državu članicu koji se pojavio nakon donošenja mjere za usklađivanje." ([10])

(50) S obzirom na citiranu sudsku prasku trebalo bi smatrati da je svrha razlikovanja članka 114. stavka 4. od članka 114. stavka 5. UFEU-a postavljanje strožih zahtjeva za opravdanje u slučajevima u kojima je vjerojatnije da će usklađivanje biti ugroženo jer zakonodavac u trenutku donošenja mjere za usklađivanje nije bio upoznat s predmetnom nacionalnom odredbom i stoga je nije uzeo u obzir pri izradi mjere za usklađivanje.

(51) Kao što je već navedeno, nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo u svojem su trenutačnom obliku na snazi od 1998. Stoga su bile na snazi u trenutku sastavljanja Uredbe (EU) 2019/1009, što znači da su postojale i prije te uredbe.

(52) Nadalje, iz procjene učinka priložene Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila o stavljanju gnojidbenih proizvoda s oznakom CE na raspolaganje na tržištu ([11]) očito je da je zakonodavac Unije pri sastavljanju Uredbe (EU) 2019/1009 bio upoznat s nacionalnim odredbama o kojima se obavijestilo.

(53) Stoga se može zaključiti da su nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo mjera koja je prethodno postojala, a kojom se odstupa od novouvedenog propisa o usklađivanju.

2.1.2 *Strogost nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo u usporedbi s Uredbom (EU) 2019/1009*

(54) Kad je riječ o pitanju jesu li nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo i strože od novouvedenog propisa o usklađivanju, Komisija napominje da, iako Kraljevina Danska namjerava primijeniti nacionalnu graničnu vrijednost za kadmij i na fosfatna gnojiva iz točke 3. podtočke (a) podpodtočke ii. PFC-a 1. (B) i točke 2. podtočke (a) podpodtočke ii. PFC-a 1. (C) I. dijela II. Priloga I. Uredbi (EU) 2019/1009 i na određena druga gnojiva koja su uređena tom uredbom, glavni su izvor zabrinutosti na koji su usmjerene nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo prva kategorija gnojiva, odnosno anorganska i organsko-mineralna gnojiva s visokim udjelom fosfora.

(55) Komisija napominje i da se samo za fosfatna gnojiva danska granična vrijednost za kadmij i granična vrijednost utvrđena Uredbom (EU) 2019/1009 izražavaju u jedinicama istog nazivnika – kg P_2O_5, a ne kg suhe tvari cijelog proizvoda sa svim njegovim komponentama.

(56) Drugim riječima, samo se za fosfatna gnojiva razina zaštite zdravlja ljudi i okoliša na temelju danske granične vrijednosti za kadmij može uspoređivati s onom na temelju usklađene granične vrijednosti bez poznavanja točnog sastava svakog proizvoda. Usto, fosfatna gnojiva daleko su najrelevantniji proizvodi na koje su usmjerene nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo. Stoga za potrebe procjene jesu li nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo strože od novouvedenog propisa o usklađivanju i osigurava li se njima bolja zaštita Komisija može usporediti ta dva skupa odredaba samo za fosfatna gnojiva.

(57) Granična vrijednost za kadmij u fosfatnim gnojivima koja je utvrđena u točki 3. podtočki (a) podpodtočki ii. PFC-a 1. (B) i točki 2. podtočki (a) podpodtočki ii. PFC-a 1. (C) I. dijela II. Priloga I. Uredbi (EU) 2019/1009 iznosi 60 mg/kg P_2O_5. S druge strane, granična vrijednost za kadmij utvrđena u nacionalnim odredbama o kojima se obavijestilo iznosi 48 mg/kg P_2O_5.

(58) Stoga su nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo strože od odredaba Uredbe (EU) 2019/1009 i njima se osigurava bolja zaštita, barem ako se primjenjuju na fosfatna gnojiva kako su utvrđena u toj uredbi.

(59) S obzirom na prethodno navedeno, Komisija smatra da je obavijest koju je podnijela Kraljevina Danska dopuštena u skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a, barem ako je riječ o fosfatnim gnojivima kako su utvrđena u Uredbi (EU) 2019/1009.

([10]) C-3/00 Danska protiv Komisije, t. 58. Dodatno potvrđeno u npr. T-234/04 Kraljevina Nizozemska protiv Komisije, t. 58, spojenim predmetima T-366/03 i T-235/04 Land Oberösterreich i Austrija protiv Komisije, t. 62. i C-512/99 Njemačka protiv Komisije, t. 41.

([11]) Vidjeti procjenu učinka priloženu prijedlogu Komisije koji je konkretno usmjeren na graničnu vrijednost za kadmij, SWD(2016) 64 final, DIO 2/2; https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2016/EN/SWD-2016-64-F1-EN-MAIN-PART-2.PDF; vidjeti posebno str. 5., 6., 25., 28., 29. i 32. te Prilog I.

2.2 **Procjena koristi**

(60) U skladu s člankom 114. stavkom 4. i člankom 114. stavkom 6. prvim podstavkom UFEU-a Komisija se mora uvjeriti da su ispunjeni svi uvjeti kojima se državi članici omogućuje zadržavanje njezinih nacionalnih odredaba kojima se odstupa od Unijine mjere za usklađivanje iz tog članka.

(61) Komisija posebno mora procijeniti jesu li nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo opravdane važnim potrebama iz članka 36. UFEU-a ili razlozima povezanima sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom te premašuju li one ono što je potrebno kako bi se postigao željeni legitimni cilj. Osim toga, kad Komisija smatra da nacionalne odredbe ispunjavaju navedene uvjete, ona mora provjeriti, u skladu s člankom 114. stavkom 6. UFEU-a, jesu li one sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikriveno ograničenje trgovine među državama članicama te stvaraju li prepreku funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

(62) S obzirom na vremenski okvir utvrđen u članku 114. stavku 6. UFEU-a Komisija pri ispitivanju opravdanosti nacionalnih mjera o kojima je obaviještena u skladu s člankom 114. stavkom 4. temeljnim mora smatrati opravdanja koja je pružila država članica koja je dostavila obavijest. Teret dokaza snosi država članica koja dostavlja obavijest i koja želi zadržati svoje nacionalne odredbe.

(63) Međutim, kad Komisija raspolaže informacijama s obzirom na koje može biti potrebno revidirati Unijinu mjeru za usklađivanje od koje se nacionalnim odredbama o kojima se obavijestilo odstupa, ona te informacije može uzeti u obzir pri procjeni nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo.

2.2.1 *Stajalište Kraljevine Danske*

(64) Granična vrijednost Danske za kadmij u umjetnim gnojivima dobivenima od mineralnog fosfata s ukupnim masenim udjelom fosfora od 2,3 % ili više ekvivalenta P_2O_5 motivirana je zaštitom zdravlja ljudi i okoliša od izloženosti kadmiju u okolišu.

(65) U obavijesti dostavljenoj Komisiji Kraljevina Danska navodi da nacionalne odredbe o kojima je obavijestila primjenjuje od 1989. Granična vrijednost koja je trenutačno na snazi primjenjuje se od 1998. Nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo uvedene su u cilju smanjenja kontaminacije poljoprivrednog zemljišta, koja je utvrđena u nacionalnom izvješću „Kontaminacija kadmijem – izvješće o uporabi, pojavi i štetnim učincima kadmija u Danskoj" Nacionalnog instituta za hranu Danskog tehničkog sveučilišta (DTU Fødevareinstituttet) iz 1980. S obzirom na zaključak da se kadmij stalno nakuplja u danskom poljoprivrednom tlu u izvješću je preporučeno smanjenje udjela kadmija u gnojivima jer bi se time mogla znatno smanjiti kontaminacija poljoprivrednog zemljišta.

(66) Pozivajući se na činjenicu da su izloženost kadmiju i njegov unos u poljoprivredna tla u Danskoj općenito manji od prosjeka Unije, Kraljevina Danska smatra da su mjere poduzete kako bi se ispunio cilj nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo uspješne. Stoga, kako bi i u budućnosti osigurala zaštitu zdravlja ljudi i okoliša, Kraljevina Danska smatra potrebnim zadržati smanjenu razinu izloženosti na svojem državnom području u skladu s Uredbom (EU) 2019/1009. Nadalje, u obavijesti dostavljenoj Komisiji Kraljevina Danska analizirala je očekivane nacionalne učinke granične vrijednosti od 60 mg/kg P_2O_5 iz Uredbe (EU) 2019/1009. Ta granična vrijednost uzrokovala je znatnu zabrinutost u pogledu zaštite zdravlja ljudi i okoliša. Kraljevina Danska navodi da bi primjena graničnih vrijednosti iz Uredbe (EU) 2019/1009 dovela do smanjene razine zaštite u Danskoj.

(67) Svoju procjenu Kraljevina Danska temelji na predviđanju da bi se primjenom granične vrijednosti od 60 mg/kg P_2O_5 iz Uredbe (EU) 2019/1009 povećao unos kadmija iz gnojiva u danska poljoprivredna zemljišta zbog vjerojatnosti da će gnojiva s većim udjelom kadmija biti stavljena na tržište u Danskoj.

(68) Kraljevina Danska posebno temelji svoje obrazloženje na rizicima za zdravlje ljudi povezanima s izloženošću kadmiju putem hrane. Kraljevina Danska upućuje na potrebu da se smanji udio kadmija u hrani koja se proizvodi u Danskoj i time zaštite neke od ranjivijih skupina u stanovništvu, posebno djeca i vegetarijanci, koji u hrani konzumiraju kadmij u količinama većima od graničnih vrijednosti utemeljenih na zaštiti zdravlja.

(69) U prilog toj tvrdnji Kraljevina Danska poziva se na nekoliko znanstvenih studija. Posebno se poziva na studiju Europske agencije za sigurnost hrane ([12]) o prihvatljivom tjednom unosu (TWI) i uspoređuje ju sa studijom Danskog tehničkog sveučilišta, sa zaključkom da bi trebalo smanjiti prehrambenu izloženost kadmiju. Nadalje, u studiji Danskog tehničkog sveučilišta pokazalo se da su djeca vrlo izložena skupina te prosječna izloženost male djece premašuje prihvatljivi tjedni unos. Smatra se i da vegetarijanci unose više kadmija nego prosjek stanovništva. Najveća prehrambena izloženost kadmiju proizlazi iz konzumacije žitarica i povrća. Zbog količina koje te skupine konzumiraju dolazi do velike izloženosti.

(70) Usto, Kraljevina Danska ima visok stupanj samodostatnosti u proizvodnji hrane, među ostalim žitarica, krumpira i mrkve. Izloženost danskog stanovništva kadmiju stoga je usko povezana s količinom kadmija koji se unosi u danska poljoprivredna zemljišta.

(71) Treba napomenuti da uvjeti tla u Danskoj variraju od pjeskovitih tala na zapadu zemlje do glinastih tala na istoku. Kao posljedica uvjeta tla nakupljanje kadmija u tlima se razlikuje pa su više razine u glinastim tlima Zealanda, Fyna i najistočnijih dijelova Jutlanda, dok zapadni Jutland ima pjeskovitija tla i općenito niže razine kadmija. Nadalje, demografske informacije koje je dostavila Kraljevina Danska pokazuju da je zbog razlika povezanih s čimbenicima poljoprivredne učinkovitosti koji proizlaze iz prirode tala poljoprivreda za uzgoj biljnih usjeva usmjerena na područja u kojima glinasta tla sadržavaju više razine kadmija.

(72) Još jedan čimbenik koji varira od istoka do zapada Danske je raširenost stočarstva te posljedična dostupnost gnoja kao alternative umjetnom gnojivu. Stočarstvo je uglavnom koncentrirano na Jutlandu, dok je uzgoj usjeva bez domaćih životinja zastupljeniji na Zealandu. Stoga geografske razlike u uvjetima tla i stočarskoj proizvodnji u Danskoj znače da je uporaba umjetnih gnojiva relativno veća na istoku Danske, gdje su raširenija poljoprivredna gospodarstva koja uzgajaju biljne usjeve bez držanja domaćih životinja, a glinasta tla sadržavaju više pozadinske razine kadmija. Kraljevina Danska napominje da je prema procjenama 2014. 91 % umjetnih gnojiva u Europi bilo u skladu s graničnom vrijednošću od 60 mg Cd/kg P_2O_5, a 68 % u skladu s graničnom vrijednošću od 40 mg Cd/kg P_2O_5. Stoga je velik udio gnojiva na europskom tržištu već u skladu s danskom graničnom vrijednošću. Tijekom protekla dva desetljeća prosječna razina kadmija u umjetnim gnojivima u Danskoj je iznosila 10–20 mg Cd/kg P_2O_5, a na europskom tržištu je prema procjenama iznosila 32–36 mg Cd/kg P_2O_5

(73) Nadalje, danski udio na europskom tržištu umjetnih gnojiva iznosi 2–3 %. Kraljevina Danska tvrdi da nije imala problema u opskrbi gnojivima koja su u skladu s trenutačnom graničnom vrijednošću za kadmij, i to od 1998., kad je ona stupila na snagu.

(74) Nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo opće su primjene, tj. primjenjuju se i na danska i na druga poduzeća koja prodaju gnojiva za uporabu u Danskoj. Trebalo bi napomenuti i da Danska nema prirodnih ležišta fosfatne rude, pa se fosfatna ruda ne vadi u Danskoj.

(75) Kraljevina Danska dostavila je i statističke podatke kojima se dokazuje postupno povećanje uvoza gnojiva iz drugih država članica u razdoblju 1988.–2018. Kraljevina Danska tvrdi da prema tim ekonomskim podacima granična vrijednost za kadmij utvrđena u nacionalnim odredbama o kojima se obavijestilo ne sprečava povećanje uvoza iz drugih država članica. Naprotiv, podaci ukazuju na znatan napredak u trgovini među državama članicama. Nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo isto tako nisu prepreka ni izvozu umjetnih gnojiva u druge države članice.

([12]) Znanstveno mišljenje Odbora za kontaminante u prehrambenom lancu o kadmiju u hrani na zahtjev Europske komisije. *EFSA Journal* 2009., 980, str. 1.

2.2.2 *Evaluacija stajališta Kraljevine Danske*

2.2.2.1 Opravdanost na osnovi važnih potreba iz članka 36. UFEU-a ili razloga povezanih sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom

(76) Cilj je nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo postići razinu zaštite zdravlja ljudi i okoliša koja je viša od razine predviđene Uredbom (EU) 2019/1009 za izloženost kadmiju te time bolje spriječiti nakupljanja kadmija u tlu. Sredstvo za postizanje tog cilja je zadržavanje nižih maksimalnih graničnih vrijednosti za kadmij u gnojivima obuhvaćenima nacionalnim odredbama o kojima se obavijestilo.

(77) Kad je riječ o zaštiti zdravlja ljudi, trebalo bi istaknuti da je kadmij element koji nije neophodan, a toksičan je za ljude te nije koristan biljkama ni životinjama. Točnije, kadmijev oksid razvrstan je u karcinogene tvari kategorije 2. prema Uredbi (EZ) br. 1272/2008 Europskog parlamenta i Vijeća ([13]).

(78) Prisutnost kadmija u biljkama i unos kadmija putem hrane mogu dugoročno imati štetne učinke na zdravlje ljudi. Nadalje, nakon što se apsorbira u ljudskom tijelu, kadmij se efektivno zadržava i nakuplja u tijelu tijekom cijelog života ([14]).

(79) Šira javnost izložena je kadmiju iz brojnih izvora, uključujući pušenje i unos hrane. Među nepušačima hrana je glavni izvor unosa kadmija. Kadmij je prvenstveno toksičan za bubrege, no može uzrokovati i demineralizaciju kostiju te se statistički povezuje s povećanim rizikom od raka pluća, endometrija, mjehura i dojke ([15]).

(80) Kadmij može oštetiti bubrege i uzrokovati prekomjernu proizvodnju proteina u urinu. Težina posljedica ovisi o trajanju i razini izloženosti kadmiju. Oštećenje kostura još je jedna kritična posljedica kronične izloženosti kadmiju u razinama nešto višima od onih pri kojima bi protein u urinu bio rani pokazatelj. Kadmij se uglavnom pohranjuje u jetri i bubrezima, a izlučuje se sporo i može se desetljećima zadržati u ljudskom tijelu.

(81) Nadalje, ne mogu se isključiti zdravstveni rizici za odrasle pušače i osobe koje imaju smanjene zalihe željeza u tijelu i/ili žive u blizini industrijskih izvora ([16]).

(82) Pored djelovanja na zdravlje ljudi, Kraljevina Danska nastoji postići i višu razinu zaštite okoliša. Kraljevina Danska smatra da bi daljnje nakupljanje kadmija u tlima moglo imati negativne posljedice za biološku raznolikost tla, a time i za funkcije tla (npr. raspadanje organskih tvari) te za kvalitetu podzemnih voda zbog ispiranja u tla. Na toksičnost i bioraspoloživost kadmija utječu svojstva tla.

(83) Zbog razlika u uvjetima tla i stočarskoj proizvodnji u Danskoj uporaba umjetnih gnojiva relativno je veća na istoku Danske, gdje su raširenija poljoprivredna gospodarstva koja uzgajaju biljne usjeve bez držanja domaćih životinja, a glinasta tla sadržavaju više pozadinske razine kadmija.

(84) Vijeće je iskazalo zabrinutost zbog rizika povezanih s kadmijem za zdravlje ljudi i okoliš već u svojoj Rezoluciji od 25. siječnja 1988. ([17]) Vijeće je istaknulo da je važno smanjiti unos kadmija u tla iz svih izvora, uključujući raspršene izvore (npr. atmosfersko taloženje, fosfatna gnojiva, mulj otpadnih voda itd.), među ostalim „odgovarajućim mjerama za kontrolu udjela kadmija u fosfatnim gnojivima na temelju primjerenih tehnologija koje ne uključuju prekomjerne troškove i u kojima se uzimaju u obzir okolišni uvjeti u različitim regijama Zajednice”.

([13]) Uredba (EZ) br. 1272/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o razvrstavanju, označivanju i pakiranju tvari i smjesa, o izmjeni i stavljanju izvan snage Direktive 67/548/EEZ i Direktive 1999/45/EZ i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1907/2006 (SL L 353, 31.12.2008., str. 1.).

([14]) Vidjeti znanstveno izvješće Europske agencije za sigurnost hrane iz 2012. o prehrambenoj izloženosti kadmiju među europskim stanovništvom, objavljeno na 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]) Izvješće EU-a o procjeni rizika od kadmija i kadmijeva oksida, citirano u SWD(2016) 64 final, str. 11.

([17]) SL C 30, 4.2.1988., str. 1.

(85) Znanstveni odbor za rizike za zdravlje i okoliš zaključio je 2002. da bi granična vrijednost od 40 mg/kg P_2O_5 ili viša od toga dovela do nakupljanja kadmija u većini tala Unije. Za razliku od toga, pretpostavio je da granična vrijednost od 20 mg/kg P_2O_5 ili niža od toga neće dovesti do dugoročnog nakupljanja u tlu tijekom 100 godina ako se u obzir ne uzmu drugi načini unosa kadmija.

(86) U uvodnoj izjavi 15. Uredbe (EZ) br. 2003/2003 već je najavljeno da Komisija namjerava razmotriti problem nenamjernog udjela kadmija u mineralnim gnojivima.

(87) U Prijedlogu uredbe (EU) 2019/1009 ([18]), na temelju znanstvenih podataka dostupnih u trenutku procjene utjecaja, Komisija je zaključila da metal kadmij i kadmijev oksid općenito mogu predstavljati ozbiljne rizike za zdravlje i okoliš. Komisija je predložila graničnu vrijednost od 60 mg/kg P_2O_5 u fosfatnim gnojivima i postupno smanjivanje te granične vrijednosti na 20 mg/kg P_2O_5 tijekom 12 godina od početka primjene te nove uredbe.

(88) Opće je prihvaćeno i da je kadmij u gnojivima neupitno najvažniji izvor unosa kadmija u tlo i prehrambeni lanac ([19]).

(89) Uredbom (EU) 2019/1009 propisana je granična vrijednost od 60 mg/kg P_2O_5, koja se počinje primjenjivati 16. srpnja 2022. Velika većina gnojiva dostupnih na europskom tržištu već je u skladu s tom graničnom vrijednošću. Iako je uvođenje te granične vrijednosti korak u pravom smjeru, prema dostupnim znanstvenim podacima nije vjerojatno da će se time znatno smanjiti dugoročno nakupljanje kadmija u tlima.

(90) S obzirom na potrebu za ambicioznijim usklađenim graničnim vrijednostima za kadmij u fosfatnim gnojivima u budućnosti, Uredbom (EU) 2019/1009 Komisija se obvezuje da ponovo procijeni te granične vrijednosti radi njihova smanjivanja ako to bude izvedivo.

(91) S obzirom na prethodno navedeno, mora se smatrati da je maksimalna granična vrijednost iz nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo opravdana potrebom da se zaštite zdravlje ljudi i okoliš.

2.2.2.2 Odsutnost proizvoljne diskriminacije, prikrivenog ograničenja trgovine među državama članicama ili bilo kakve prepreke funkcioniranju unutarnjeg tržišta

(a) Odsutnost proizvoljne diskriminacije

(92) Komisija u skladu s člankom 114. stavkom 6. UFEU-a mora provjeriti je li zadržavanje nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo sredstvo proizvoljne diskriminacije. Prema sudskoj praksi Suda, kako ne bi bilo diskriminacije, u sličnim situacijama ne postupa se različito, a u različitim situacijama ne postupa se jednako, osim ako je to objektivno opravdano.

(93) Nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo primjenjuju se i na domaće proizvode i na proizvode uvezene iz drugih država članica. U odsutnosti suprotnih dokaza može se zaključiti da te nacionalne odredbe nisu sredstvo proizvoljne diskriminacije.

(b) Odsutnost prikrivenog ograničenja trgovine fosfatnim gnojivima

(94) Kako bi procijenila uvjet koji se odnosi na odsutnost prikrivenog ograničenja trgovine, Komisija će prvo procijeniti nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo ako se primjenjuju na ona gnojiva za koja je Komisija obavijest ocijenila dopuštenom, tj. fosfatna gnojiva kako su utvrđena u Uredbi (EU) 2019/1009.

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

([19]) Vidjeti studiju *Revisiting and updating the effect of phosphate fertilizers to cadmium accumulation in European agricultural soils* (Pregled i revizija učinka fosfatnih gnojiva na nakupljanje kadmija u europskim poljoprivrednim tlima), autori: Erik Smolders i Laetitia Six, koju je 2013. naručila udruga Fertilizers Europe, objavljenu na http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_168_rd_en.pdf

(95) Nacionalne odredbe kojima su propisani uvjeti za stavljanje proizvoda na tržište koji su stroži od uvjeta utvrđenih u zakonodavstvu Unije inače bi bile prepreka trgovini. Razlog je tomu što se očekuje da zbog nacionalnih odredaba određeni proizvodi koji se zakonito stavljaju na tržište u ostatku Unije neće biti stavljeni na tržište predmetne države članice. Predviđeno je da se preduvjetima propisanima u članku 114. stavku 6. UFEU-a spriječi primjena ograničenja na temelju kriterija iz stavaka 4. i 5. tog članka iz neprimjerenih razloga, zbog čega bi oni bili ekonomska mjera koja sprečava uvoz proizvoda iz drugih država članica, tj. sredstvo neizravne zaštite nacionalne proizvodnje ([20]).

(96) S obzirom na to da se nacionalnim odredbama o kojima se obavijestilo nameću strože granične vrijednosti za udio kadmija u fosfatnim gnojivima i gospodarskim subjektima s poslovnim nastanom u drugim državama članicama inače usklađenog područja, te odredbe mogu činiti prikriveno ograničenje trgovine ili prepreku funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Međutim, uviđa se da se članak 114. stavak 6. UFEU-a mora čitati tako da samo nacionalne mjere koje su neproporcionalna prepreka unutarnjem tržištu ne mogu biti odobrene ([21]).

(97) U odsutnosti dokaza koji bi sugerirali da su nacionalne odredbe zapravo mjera namijenjena zaštiti nacionalne proizvodnje, može se zaključiti da one nisu prikriveno ograničenje trgovine među državama članicama. Stoga Komisija još mora razmotriti jesu li nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

(c) Odsutnost prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta za fosfatna gnojiva

(98) Kako bi procijenila uvjet koji se odnosi na odsutnost prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta, Komisija prvo mora procijeniti nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo ako se primjenjuju na ona gnojiva za koja je Komisija obavijest ocijenila dopuštenom, tj. fosfatna gnojiva kako su utvrđena u Uredbi (EU) 2019/1009.

(99) U skladu s člankom 114. stavkom 6. UFEU-a Komisija mora provjeriti je li zadržavanje nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Taj uvjet ne može se tumačiti tako da sprečava odobrenje svake nacionalne mjere koja bi mogla utjecati na funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Doista, svaka nacionalna mjera kojom se odstupa od mjere za usklađivanje usmjerene na uspostavljanje i rad unutarnjeg tržišta u svojoj je biti mjera koja će vjerojatno utjecati na unutarnje tržište. Stoga, kako bi se očuvala korisnost postupka propisanog člankom 114. UFEU-a, koncept prepreke funkcioniranju unutarnjeg tržišta mora se, u kontekstu članka 114. stavka 6. UFEU-a, shvatiti kao neproporcionalan učinak u odnosu na željeni cilj ([22]).

([20]) Odluka Komisije od 8. svibnja 2018. o nacionalnim odredbama koje je prijavila Danska o dodavanju nitrita određenim mesnim proizvodima, C/2018/2721, uvodna izjava 54. (SL L 118, 14.5.2018., str. 7.), Odluka Komisije od 3. siječnja 2006. o nacionalnim odredbama o najvećem dopuštenom udjelu kadmija u gnojivima o kojima je obavijestila Republika Finska u skladu s člankom 95. stavkom 4. Ugovora o EZ-u, 2006/348/EZ, uvodna izjava 40. (SL L 129, 17.5.2006., str. 25.), Odluka Komisije od 3. siječnja 2006. o nacionalnim odredbama o najvećem dopuštenom udjelu kadmija u gnojivima o kojima je obavijestila Kraljevina Švedska u skladu s člankom 95. stavkom 4. Ugovora o EZ-u, 2006/347/EZ, uvodna izjava 41. (SL L 129, 17.5.2006., str. 19.), Odluka Komisije od 3. siječnja 2006. o nacionalnim odredbama o najvećem dopuštenom udjelu kadmija u gnojivima o kojima je obavijestila Republika Austrija u skladu s člankom 95. stavkom 4. Ugovora o EZ-u, 2006/349/EZ, uvodna izjava 41. (SL L 129, 17.5.2006., str. 31.).

([21]) Odluka Komisije od 8. svibnja 2018. o nacionalnim odredbama koje je prijavila Danska o dodavanju nitrita određenim mesnim proizvodima, C/2018/2721, uvodna izjava 55., Odluka Komisije od 3. siječnja 2006. o nacionalnim odredbama o najvećem dopuštenom udjelu kadmija u gnojivima o kojima je obavijestila Republika Finska u skladu s člankom 95. stavkom 4. Ugovora o EZ-u, 2006/348/EZ, uvodna izjava 42., Odluka Komisije od 3. siječnja 2006. o nacionalnim odredbama o najvećem dopuštenom udjelu kadmija u gnojivima o kojima je obavijestila Kraljevina Švedska u skladu s člankom 95. stavkom 4. Ugovora o EZ-u, 2006/347/EZ, uvodna izjava 43., Odluka Komisije od 3. siječnja 2006. o nacionalnim odredbama o najvećem dopuštenom udjelu kadmija u gnojivima o kojima je obavijestila Republika Austrija u skladu s člankom 95. stavkom 4. Ugovora o EZ-u, 2006/349/EZ, uvodna izjava 43.

([22]) Odluka Komisije od 8. svibnja 2018. o nacionalnim odredbama koje je prijavila Danska o dodavanju nitrita određenim mesnim proizvodima, C/2018/2721, uvodna izjava 55., Odluka Komisije od 3. siječnja 2006. o nacionalnim odredbama o najvećem dopuštenom udjelu kadmija u gnojivima o kojima je obavijestila Republika Finska u skladu s člankom 95. stavkom 4. Ugovora o EZ-u, 2006/348/EZ, uvodna izjava 42., Odluka Komisije od 3. siječnja 2006. o nacionalnim odredbama o najvećem dopuštenom udjelu kadmija u gnojivima o kojima je obavijestila Kraljevina Švedska u skladu s člankom 95. stavkom 4. Ugovora o EZ-u, 2006/347/EZ, uvodna izjava 43., Odluka Komisije od 3. siječnja 2006. o nacionalnim odredbama o najvećem dopuštenom udjelu kadmija u gnojivima o kojima je obavijestila Republika Austrija u skladu s člankom 95. stavkom 4. Ugovora o EZ-u, 2006/349/EZ, uvodna izjava 43.

(100) Pri procjeni jesu li nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo odgovarajuće i potrebne za postizanje svojeg cilja potrebno je uzeti u obzir niz čimbenika. Komisija mora ocijeniti postiže li se razinom zaštite koja proizlazi iz granične vrijednosti za kadmij utvrđene u nacionalnim odredbama o kojima se obavijestilo cilj tih odredaba – djelotvorna zaštitu zdravlja ljudi s jedne strane te okoliša s druge strane.

(101) Komisija prvo napominje da je granična vrijednost za kadmij u nacionalnim odredbama o kojima se obavijestilo niža od granične vrijednosti za kadmij za fosfatna gnojiva utvrđene u Uredbi (EU) 2019/1009. Stoga se nacionalnim odredbama o kojima se obavijestilo pruža viša razina zaštite zdravlja ljudi i okoliša nego mjerom za usklađivanje.

(102) Kad je riječ o proporcionalnosti nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo za fosfatna gnojiva, Komisija iznosi zapažanja u nastavku.

(103) Prvo, Kraljevina Danska nije imala problema u opskrbi gnojivima koja su u skladu s trenutačnom graničnom vrijednošću za kadmij, što znači da ta granična vrijednost nije bitna prepreka slobodnom kretanju na unutarnjem tržištu.

(104) Drugo, Kraljevina Danska upućuje na potrebu da se smanji udio kadmija u hrani koja se proizvodi u Danskoj i time zaštite određene skupine u stanovništvu, posebno djeca i vegetarijanci, koji u hrani konzumiraju kadmij u količinama većima od graničnih vrijednosti utemeljenih na zaštiti zdravlja. U studiji Europske agencije za sigurnost hrane na koju se poziva Kraljevina Danska ([23]) pokazalo se da su djeca vrlo izložena skupina te prosječna izloženost male djece premašuje prihvatljivi tjedni unos. Procjenjuje se i da vegetarijanci unose više kadmija nego prosjek stanovništva ([24]).

(105) Usto, činjenica da su izloženost kadmiju i njegov unos u poljoprivredna tla u Danskoj općenito manji od prosjeka Unije naznaka je da su mjere poduzete kako bi se osigurala zaštita danskog tla i stanovništva uspješne.

(106) Kad je riječ o fosfatnim gnojivima, uzimajući u obzir koristi za zdravlje i okoliš koje Kraljevina Danska navodi u vezi sa smanjenjem izloženosti kadmiju u tlu te činjenicu da se na temelju trenutačno dostupnih informacija čini da uopće nema negativnih utjecaja na trgovinu, Komisija smatra da se nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo mogu zadržati zbog razloga povezanih sa zaštitom zdravlja ljudi i okoliša s obzirom na činjenicu da nisu neproporcionalne te stoga nisu prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta u smislu članka 114. stavka 6. UFEU-a.

(d) Odsutnost prikrivenog ograničenja trgovine i prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta za gnojiva osim fosfatnih gnojiva

(107) Uz fosfatna gnojiva iz Uredbe (EU) 2019/1009 nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo obuhvaćaju i druga umjetna gnojiva dobivena od mineralnog fosfata s ukupnim masenim udjelom fosfora od 2,3–5 % ili više ekvivalenta P_2O_5.

(108) Za potrebe procjene jesu li nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo prikriveno ograničenje trgovine ili prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta za ta gnojiva u smislu članka 114. stavka 6. te posljedično imaju li neproporcionalan učinak u odnosu na željeni cilj, Komisija napominje da je Kraljevina Danska potvrdila da su glavni izvor zabrinutosti fosfatna gnojiva u smislu Uredbe (EU) 2019/1009 i da je glavni fokus znanstvene procjene u danskoj obavijesti određena kategorija fosfatnih gnojiva – anorganska mineralna gnojiva s visokim udjelom fosfora.

([23]) Znanstveno mišljenje Odbora za kontaminante u prehrambenom lancu o kadmiju u hrani na zahtjev Europske komisije. *EFSA Journal* (2009.) 980, str. 1.

([24]) Znanstveno mišljenje Odbora za kontaminante u prehrambenom lancu o kadmiju u hrani na zahtjev Europske komisije. *EFSA Journal* (2009.) 980, str. 1.

(109) Kad je riječ o cilju zaštite zdravlja i okoliša, Komisija napominje, kako je navedeno u uvodnim izjavama 55. i 56., da se samo za fosfatna gnojiva zaštitna priroda danske granične vrijednosti za kadmij može uspoređivati s onom usklađene granične vrijednosti za kadmij bez poznavanja točnog sastava svakog proizvoda jer se samo za fosfatna gnojiva danska granična vrijednost i granična vrijednost utvrđena Uredbom (EU) 2019/1009 izražavaju u jedinicama istog nazivnika. Drugim riječima, za druga gnojiva osim fosfatnih nije moguće utvrditi jesu li nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo strože od novouvedenog propisa o usklađivanju. Stoga se ne može ni utvrditi pruža li se nacionalnim odredbama o kojima se obavijestilo viša razina zaštite zdravlja ljudi i okoliša nego mjerom za usklađivanje.

(110) Kad je riječ o utjecaju nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo na funkcioniranje unutarnjeg tržišta, Komisija napominje da bi primjena tih odredaba na gnojiva s oznakom CE koja nisu fosfatna gnojiva u smislu Uredbe (EU) 2019/1009 uzrokovala znatne administrativne poteškoće gospodarskim subjektima koji žele staviti gnojiva na tržište u Danskoj. Kako bi se osiguralo poštovanje nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo, proizvođači bi trebali kategorizirati svoja gnojiva ne samo prema Uredbi (EU) 2019/1009 nego i prema nacionalnim odredbama o kojima se obavijestilo. Osim toga, ako je gnojivo s oznakom CE umjetno gnojivo dobiveno od mineralnog fosfata s ukupnim masenim udjelom fosfora od 2,3 % ili više ekvivalenta P_2O_5 u smislu nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo, ali *nije* fosfatno gnojivo u smislu Uredbe (EU) 2019/1009, proizvođači bi trebali napraviti dva izračuna udjela kadmija, jedan s jedinicom kojoj je nazivnik kg P_2O_5 u skladu s nacionalnim odredbama o kojima se obavijestilo, a drugi s jedinicom kojoj je nazivnik kg suhe tvari u skladu s Uredbom (EU) 2019/1009.

(111) S obzirom na znatnu administrativnu prepreku koju bi uzrokovala primjena nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo na gnojiva koja nisu fosfatna gnojiva, kao i činjenicu da nije moguće utvrditi pružaju li te odredbe višu razinu zaštite nego Uredba (EU) 2019/1009 te činjenicu da onečišćenje kadmijem iz tih gnojiva nije posebno zabrinjavajuće za Kraljevinu Dansku, Komisija smatra da bi nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo, kad bi se primjenjivale na takva gnojiva, imale neproporcionalan učinak na funkcioniranje unutarnjeg tržišta u odnosu na željeni cilj.

(112) Zaključno Komisija smatra da zadržavanje nacionalnih odredaba o kojima se obavijestilo predstavlja prepreku funkcioniranju unutarnjeg tržišta u smislu članka 114. stavka 6. UFEU-a ako se one primjenjuju na gnojiva koja nisu fosfatna gnojiva. Zbog toga, i budući da nije potrebno donijeti odluku o tome je li obavijest dopuštena za taj dio, nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo trebalo bi odbiti ako se primjenjuju na gnojiva koja nisu fosfatna gnojiva u smislu Uredbe (EU) 2019/1009.

2.2.2.3 Vremensko ograničenje

(113) Kako bi se osiguralo da su nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo, a time i moguća prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta, ograničene na ono što je strogo potrebno za postizanje ciljeva Kraljevine Danske, nacionalno odstupanje trebalo bi biti vremenski ograničeno. Odstupanje ne bi više bilo potrebno kad bi se u budućnosti utvrdila usklađena granična vrijednost jednaka danskoj graničnoj vrijednosti ili niža od nje.

(114) Usklađena granična vrijednost jednaka danskoj graničnoj vrijednosti ili niža od nje mogla bi se propisati samo odlukom Europskog parlamenta i Vijeća na temelju prijedloga Komisije, na primjer u kontekstu preispitivanja iz članka 49. točke (b) Uredbe (EU) 2019/1009. Zbog toga se razdoblje za koje se odstupanje odobrava ne bi trebalo ograničiti do određenog datuma, već upućivanjem na buduću odluku suzakonodavaca u tom pogledu.

(115) To bi bilo u skladu s člankom 3. stavkom 2. Uredbe (EU) 2019/1009, kojim je predviđeno da se odstupanja od Uredbe (EZ) br. 2003/2003 u skladu s člankom 114. stavkom 4. UFEU-a u pogledu udjela kadmija mogu nastaviti primjenjivati do trenutka kad usklađene granične vrijednosti za udio kadmija u fosfatnim gnojivima koje su jednake nacionalnim vrijednostima ili niže od njih budu primjenjive na razini Unije.

(116) Ova bi se Odluka trebala primjenjivati do trenutka kad revidirana usklađena granična vrijednost koja je jednaka danskoj graničnoj vrijednosti ili niža od nje bude primjenjiva na razini Unije.

3. ZAKLJUČCI

(117) S obzirom na prethodno navedeno trebalo bi zaključiti da je zahtjev Kraljevine Danske za zadržavanje nacionalnog zakonodavstva kojim se odstupa od Uredbe (EU) 2019/1009, dostavljen 27. siječnja 2020., dopušten ako se odnosi na fosfatna gnojiva u smislu Uredbe (EU) 2019/1009.

(118) Nadalje, o nacionalnim odredbama o kojima se obavijestilo, ako se primjenjuju na fosfatna gnojiva u smislu Uredbe (EU) 2019/1009, Komisija je utvrdila sljedeće:

— ispunjavaju potrebe zaštite zdravlja ljudi i okoliša,

— proporcionalne su postavljenim ciljevima,

— nisu sredstvo proizvoljne diskriminacije,

— nisu prikriveno ograničenje trgovine među državama članicama.

(119) Komisija stoga smatra da se nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo mogu odobriti ako se primjenjuju na takva gnojiva.

(120) Međutim, ako se nacionalne odredbe o kojima se obavijestilo primjenjuju na gnojiva koja nisu fosfatna gnojiva u smislu Uredbe (EU) 2019/1009, Komisija smatra da bi imale neproporcionalan učinak na funkcioniranje unutarnjeg tržišta u odnosu na željeni cilj. Stoga Komisija smatra da se mjera mora odbiti ako se primjenjuje na takva gnojiva,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Nacionalne odredbe o kojima je obavijestila Kraljevina Danska u skladu s člankom 114. stavkom 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, a kojima se odstupa od Uredbe (EU) 2019/1009 u pogledu udjela kadmija u fosfatnim gnojivima, tj. zabrana stavljanja na dansko tržište gnojiva s udjelom kadmija većim od 48 mg/kg P_2O_5, odobravaju se ako se primjenjuju na fosfatna gnojiva iz točke 3. podtočke (a) podpodtočke ii. PFC-a 1. (B) i točke 2. podtočke (a) podpodtočke ii. PFC-a 1. (C) I. iz Priloga I. Uredbi (EU) 2019/1009 do trenutka kad usklađena granična vrijednost koja je jednaka danskoj graničnoj vrijednosti ili niža od nje bude primjenjiva na razini Unije.

Članak 2.

Nacionalne odredbe o kojima je obavijestila Kraljevina Danska odbijaju se ako se primjenjuju na gnojiva koja nisu fosfatna gnojiva iz točke 3. podtočke (a) podpodtočke ii. PFC-a 1. (B) i točke 2. podtočke (a) podpodtočke ii. PFC-a 1. (C) I. iz Priloga I. Uredbi (EU) 2019/1009.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Kraljevini Danskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 27. srpnja 2020.

Za Komisiju
Thierry BRETON
Član Komisije