BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2020/1178

av den 27 juli 2020

om de nationella bestämmelser om kadmiumhalt i fosforgödselmedel som Konungariket Danmark anmält i enlighet med artikel 114.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

[delgivet med nr C(2020) 4988]

(Endast den danska texten är giltig)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 114.6, och

av följande skäl:

1. BAKGRUND OCH FÖRFARANDE

(1) Den 27 januari 2020 underrättade Konungariket Danmark på grundval av artikel 114.4 i fördraget om Europeiska kommissionens funktionssätt (EUF-fördraget) kommissionen om sitt önskemål att behålla en nationell undantagsbestämmelse om kadmiumhalt i gödselmedel genom undantag från Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1009 ([1]).

1.1 **Unionslagstiftning**

1.1.1 *Artikel 114.4 och 114.6 i EUF-fördraget*

(2) I artikel 114.4 och 114.6 i EUF-fördraget föreskrivs följande:

”4. Om en medlemsstat, efter det att Europaparlamentet och rådet, rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd, anser det nödvändigt att behålla nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 36 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, ska den till kommissionen anmäla dessa bestämmelser samt skälen för att behålla dem.

[…]

6. Kommissionen ska inom sex månader efter en sådan anmälan som avses i punkterna 4 […] godkänna eller förkasta de ifrågavarande nationella bestämmelserna sedan den konstaterat huruvida dessa utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt huruvida de kommer att utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion.

Om kommissionen inte fattar beslut inom denna period ska de nationella bestämmelser som avses i punkterna 4 […] anses godkända.”

([1]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1009 av den 5 juni 2019 om fastställande av bestämmelser om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter och om ändring av förordningarna (EG) nr 1069/2009 och (EG) nr 1107/2009 samt om upphävande av förordning (EG) nr 2003/2003 (EUT L 170, 25.6.2019, s. 1).

1.2 **Harmoniseringsregler på området gödselmedel**

1.2.1 *Förordning (EG) nr 2003/2003*

(3) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2003/2003 ([2]) är tillämplig på produkter som släpps ut på marknaden som gödselmedel med beteckningen ”EG-gödselmedel”. Ett gödselmedel som tillhör någon av de typer av gödselmedel som förtecknas i bilaga I till förordning (EG) nr 2003/2003 och uppfyller de villkor som fastställs i den förordningen får betecknas ”EG-gödselmedel” och cirkulera fritt på den inre marknaden.

(4) Bilaga I till förordning (EG) nr 2003/2003 innehåller en uttömmande förteckning över de typer av gödselmedel som omfattas av harmoniseringsreglerna. Det finns särskilda krav för varje typ av gödselmedel, exempelvis näringsinnehåll, näringsämnenas löslighet och bearbetningsmetoder.

(5) Förordning (EG) nr 2003/2003 gäller främst oorganiskt material. Några av de typer av gödselmedel som omfattas har en fosforhalt på minst 5 viktprocent, uttryckt som fosforpentoxid (P_2O_5).

(6) I artikel 5 förordning (EG) nr 2003/2003 fastställs principen om fri rörlighet för EG-gödselmedel på den inre marknaden och det anges att medlemsstaterna av skäl som rör sammansättning, identifiering, märkning eller förpackning, eller med stöd av andra bestämmelser i denna förordning, inte får förbjuda, begränsa eller hindra utsläppande på marknaden av gödselmedel som är märkta med beteckningen ”EG-gödselmedel” och som uppfyller bestämmelserna i denna förordning.

(7) I förordning (EG) nr 2003/2003 fastställs inga gränsvärden för förorenande ämnen i EG-gödselmedel Med ett fåtal undantag enligt kommissionens beslut enligt de respektive bestämmelserna i EUF-fördraget ([3]) får EG-gödselmedel med en fosforhalt på minst 5 viktprocent, uttryckt som fosforpentoxid (P2O5) cirkulera fritt på den inre marknaden oavsett kadmiumhalt.

(8) Kommissionen förklarade dock sin avsikt att ta upp frågan om ofrivillig kadmiumhalt i mineralgödselmedel redan i skäl 15 i förordning (EG) nr 2003/2003. Där anges följande: ”Gödselmedel kan förorenas av ämnen som kan utgöra en potentiell risk för människors och djurs hälsa och för miljön. Med åberopande av yttrandet från Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö har kommissionen för avsikt att ta upp frågan om ofrivillig kadmiumhalt i mineralgödselmedel och kommer, vid behov, att utarbeta ett förslag till förordning som skall läggas fram för Europaparlamentet och rådet. En liknande översyn kommer, om så är lämpligt, att göras av andra förorenande ämnen.”

1.2.2 *Förordning (EU) 2019/1009*

(9) I förordning (EU) 2019/1009 fastställs harmoniseringsregler för ”EU-gödselprodukter”. Den upphäver förordning (EG) nr 2003/2003 från och med den 16 juli 2022.

(10) EU-gödselprodukter är gödselprodukter som är CE-märkta när de tillhandahålls på den inre marknaden. En EU-gödselprodukt ska uppfylla de krav som anges i förordning (EU) 2019/1009 för den berörda produktfunktionskategorin och den eller de berörda komponentmaterialkategorierna samt märkas i enlighet med märkningskraven i förordningen. Det finns sju produktfunktionskategorier för EU-gödselprodukter, varav en omfattar gödselmedel.

(11) Förordning (EU) 2019/1009 omfattar oorganiska gödselmedel på ett mer generellt sätt jämfört med bilaga I till förordning (EG) nr 2003/2003, med vissa generella kvalitets- och säkerhetskrav. Förordning (EU) 2019/1009 är dessutom tillämplig på organiskt och organiskt-mineraliskt gödselmedel, som inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 2003/2003.

([2]) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2003/2003 av den 13 oktober 2003 om gödselmedel (EUT L 304, 21.11.2003, s. 1).

([3]) Se kommissionens beslut av den 3 januari 2006: Beslut 2006/347/EG om de nationella bestämmelser som anmälts av Konungariket Sverige enligt artikel 95.4 i EG-fördraget beträffande högsta tillåtna kadmiumhalt i gödselmedel, punkt 41 (EUT L 129, 17.5.2006, s. 19), beslut 2006/348/EG om de nationella bestämmelser som anmälts av Republiken Finland enligt artikel 95.4 i EG-fördraget beträffande högsta tillåtna kadmiumhalt i gödselmedel, punkt 40 (EUT L 129, 17.5.2006, s. 25) och beslut 2006/349/EG om de nationella bestämmelser som anmälts av Republiken Österrike enligt artikel 95.4 i EG-fördraget beträffande högsta tillåtna kadmiumhalt i gödselmedel (EUT L 129, 17.5.2006, s. 31).

(12) Genom punkt 3 a ii i produktfunktionskategori 1.B och punkt 2 a ii i produktfunktionskategori 1.C.I i bilaga I till förordning (EU) 2019/1009 införs begreppet ”fosforgödselmedel” på unionsnivå för oorganiskt makronäringsgödselmedel eller organiskt-mineraliskt gödselmedel med en fosforhalt på minst 5 viktprocent, uttryckt som fosforpentoxid (P_2O_5).

(13) Genom förordningen fastställs, för första gången på unionsnivå, gränsvärden för förorenande ämnen i EU-gödselmedel. För fosforgödselmedel är gränsvärdet för kadmium 60 mg/kg fosforpentoxid. För andra gödselmedel gäller andra gränsvärden, som inte uttrycks som mg/kg fosforpentoxid, utan som mg/kg torrsubstans för hela produkten med alla beståndsdelar.

(14) Principen om fri rörlighet fastställs i artikel 3.1 i förordning (EU) 2019/1009, enligt vilken medlemsstaterna inte, av skäl som rör sammansättning, märkning eller andra aspekter som omfattas av denna förordning, får hindra att EU-gödselprodukter som uppfyller kraven i denna förordning tillhandahålls på marknaden. I enlighet med artikel 3.2 i förordning (EU) 2019/1009 får en medlemsstat som den 14 juli 2019 omfattas av ett undantag enligt förordning (EG) nr 2003/2003 vad gäller kadmiumhalten i gödselmedel, som har beviljats i enlighet med artikel 114.4 i EUF-fördraget, fortsätta att tillämpa de nationella gränsvärdena för kadmiumhalten i fosforgödselmedel till dess att de harmoniserade gränsvärdena för kadmiumhalten i fosforgödselmedel som är lika med lägre än de gränsvärden som tillämpas i den berörda medlemsstaten den 14 juli 2019, börjar tillämpas på unionsnivå.

(15) Dessutom ska kommissionen senast den 16 juli 2026 se över gränsvärdena för kadmium i fosforgödselmedel, för att bedöma om det är genomförbart att sänka gränsvärdena till en lämplig lägre nivå. Kommissionen måste ta hänsyn till miljöfaktorer, särskilt mark- och klimatförhållanden, hälsofaktorer samt socioekonomiska faktorer där bl.a. försörjningstrygghet ingår.

1.2.3 *Ett system som bygger på valfrihet*

(16) EU:s marknad för gödselprodukter är endast delvis harmoniserad.

(17) Förordning (EG) nr 2003/2003 syftar till att säkerställa fri rörlighet på den inre marknaden för EG-gödselmedel. Förordningen påverkar dock inte så kallade nationella gödselmedel som släpps ut på medlemsstaternas marknader enligt deras nationella lagstiftning. Tillverkarna kan välja mellan att märka gödselmedel som ”EG-gödselmedel” eller ”nationellt gödselmedel”.

(18) Det valfria systemet behålls utan ändringar i förordning (EU) 2019/1009. På så sätt säkerställs fri rörlighet på den inre marknaden för EU-gödselprodukter och nationella gödselprodukter får även fortsättningsvis släppas ut på de nationella marknaderna. Det slutgiltiga valet görs av tillverkarna.

(19) Enligt både förordning (EG) nr 2003/2003 och förordning (EU) 2019/1009 får medlemsstaterna inte. exempelvis på grund av kadmiumhalten, hindra att EG-gödselmedel respektive EU-gödselprodukter som uppfyller kraven tillhandahålls på marknaden.

(20) Medlemsstaterna får dock behålla eller införa gränsvärden som de anser vara lämpliga för förorenande ämnen i nationella gödselmedel, vilka inte omfattas av förordning (EU) 2019/1009. Alla medlemsstater berörs i större eller mindre utsträckning av det hot som ackumulering av kadmium utgör mot vegetabilieproduktionens långsiktiga hållbarhet. Merparten av medlemsstaterna har redan infört regler för att begränsa kadmiumhalten i nationella gödselprodukter i syfte att minska utsläppen av kadmium i miljön och därmed människors exponering för kadmium. Detta beslut avser inte denna typ av regler.

(21) Unionens harmoniseringsregler kan således samexistera med nationella bestämmelser för gödselprodukter.

1.3 **Anmälda nationella bestämmelser**

(22) De nationella bestämmelser som har anmälts av Konungariket Danmark (nedan kallade *de anmälda nationella bestämmelserna*) fastställs i förordning nr 223 av den 5 april 1989 om kadmiumhalten i gödselmedel som innehåller fosfor, enligt vilken det nuvarande gränsvärdet gäller från och med 1998.

(23) Förordning nr 223 reglerar försäljning för användning i Danmark. I den förordningen fastställs ett gränsvärde för kadmium i konstgödsel som innehåller fosfor som framställts av fosfatmineral med en total fosforhalt på 1 % eller mer (angiven som vikt). En fosforhalt (P) på 1 viktprocent motsvarar 2,3 viktprocent, uttryckt som fosforpentoxid (P_2O_5). Gränsvärdet för kadmium i dessa gödselmedel är 110 mg Cd/kg fosfor (P), vilket motsvarar 48 mg Cd/kg fosforpentoxid. Förordningen föreskriver inget gränsvärde för kadmium för andra gödselmedel än konstgödsel som innehåller fosfor som framställts av fosfatmineral med en total fosforhalt på minst 2,3 viktprocent uttryckt som fosforpentoxid (P_2O_5).

(24) Konungariket Danmark har tillämpat det gränsvärde som fastställs i förordning nr 223 på såväl nationella gödselmedel som gödselmedel som harmoniseras enligt förordning (EG) nr 2003/2003. Förordning nr 223, som har varit tillämplig i Danmark sedan 1989, har inte anmälts av Konungariket Danmark till kommissionen i enlighet med artikel 114 i EUF-fördraget eller tidigare fördragsbestämmelser ([4]) med avseende på förordning (EG) nr 2003/2003. I den föreliggande anmälan med avseende på förordning (EU) 2019/1009 påpekar Konungariket Danmark emellertid att landet anmälde utkastet till förordning nr 223 till kommissionen den 19 januari 1988 enligt rådets direktiv 83/189/EEG ([5]), och att det planerade nationella gränsvärdet höjdes innan förordning nr 223 antogs för att ta hänsyn till invändningar från tre andra medlemsstater med anledning av den anmälan.

(25) Genom sin anmälan begär Konungariket Danmark kommissionens godkännande att tillämpa de anmälda nationella bestämmelserna på konstgödsel som innehåller fosfor som framställts av fosfatmineral med en total fosforhalt på minst 2,3 viktprocent, uttryckt som fosforpentoxid (P_2O_5) genom undantag från de gränsvärden för kadmium som fastställs i förordning (EU) 2019/1009. Med andra ord har Konungariket Danmark för avsikt att tillämpa det nationella gränsvärdet för kadmium både på fosforgödselmedel och på vissa andra gödselmedel som regleras enligt den förordningen. Denna anmälan innehåller ingen begäran om godkännande av några andra undantag från förordning (EG) nr 2003/2003.

1.4 **Förfarande**

(26) Genom en skrivelse av den 27 januari 2020, som inkom till kommissionen den 29 januari 2020, underrättade Konungariket Danmark kommissionen om sitt önskemål att behålla de nationella bestämmelser om kadmiumhalten i konstgödsel som innehåller fosfor som framställts av fosfatmineral med en total fosforhalt på minst 2,3 viktprocent, uttryckt som fosforpentoxid (P_2O_5) genom undantag från förordning (EU) 2019/1009. Enligt artikel 114.4 jämförd med artikel 36 i EUF-fördraget grundar sig Konungariket Danmarks motivering på väsentliga behov i fråga om skydd av människors hälsa och miljö mot exponering för kadmium i miljön.

(27) Genom en skrivelse av den 30 januari 2020 bekräftade kommissionen att anmälan mottagits och underrättade de danska myndigheterna om att tidsfristen på sex månader för undersökning enligt artikel 114.6 i EUF-fördraget löper ut den 30 juli 2020.

(28) Till stöd för sin anmälan enligt artikel 114.4 i EUF-fördraget översände de danska myndigheterna kompletterande upplysningar till kommissionen den 31 mars 2020. Upplysningarna innehåller vissa förtydliganden avseende det materiella tillämpningsområdet för de nationella bestämmelser som Konungariket Danmark vill behålla samt detaljerade uppgifter om marknaden för gödselmedel i Danmark.

(29) I de kompletterande upplysningarna klargjorde Konungariket Danmark bland annat att den främsta prioritering som de anmälda nationella bestämmelserna syftar till att hantera, och således den viktigaste frågan som den vetenskapliga bedömningen i Danmarks anmälan inriktas på, är oorganiskt mineralgödselmedel med hög fosforhalt, eftersom den högsta belastningen från gödselmedel är förknippad med sådana gödselmedel, och att liknande farhågor gäller för organiskt-mineraliskt gödselmedel med en hög halt av oorganiskt mineralfosfor. De danska myndigheterna uppgav även att de var villiga att överväga alternativ för information eller ändra lagstiftningen i fråga om produktfunktionskategorierna och gränsvärdena i förordning (EU) 2019/1009.

(30) Kommissionen offentliggjorde ett meddelande om anmälan i *Europeiska unionens officiella tidning* ([6]) för att upplysa berörda parter om Konungariket Danmarks nationella bestämmelser och om de skäl som anfördes för anmälan. Inga synpunkter inkom efter det att anmälan offentliggjorts.

([4]) Särskilt artikel 95 (tidigare artikel 100a) i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (konsoliderad version, 2002) (EGT C 325, 24.12.2002, s. 33).

([5]) Rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 109, 26.4.1983, s. 8).

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

(31) I en skrivelse av den 6 april 2020 underrättade kommissionen även de övriga medlemsstaterna om anmälan och gav dem möjlighet att lämna synpunkter på denna inom 30 dagar. Kommissionen mottog synpunkter inom den fastställda tidsfristen från Belgien, Republiken Slovakien, Ungern och Malta. De tre förstnämnda medlemsstaterna uppgav att de inte hade några synpunkter på anmälan. Malta uppgav att landet inte hade några invändningar mot att Konungariket Danmark behöll sina nationella gränsvärden för kadmiumhalten i gödselmedel.

2. **BEDÖMNING**

(32) Som en inledande anmärkning påpekar kommissionen att det tydligt framgår av EU-domstolens (nedan kallad *domstolen*) rättspraxis att det förfarande som fastställs i artikel 114.4 till 114.6 i EUF-fördraget är avsett att säkerställa att ingen medlemsstat kan tillämpa nationella bestämmelser som avviker från de harmoniserade reglerna utan att inhämta kommissionens bekräftelse. En medlemsstat får inte ensidigt tillämpa nationella bestämmelser utan att ha anmält dem och utan att ha inhämtat ett beslut från kommissionen med en bekräftelse av dessa bestämmelser ([7]).

(33) Kommissionen konstaterar även att artikel 3.2 i förordning (EU) 2019/1009 endast är tillämplig på undantag från artikel 5 i förordning (EG) nr 2003/2003 som beviljats före den 14 juli 2019 på grundval av anmälningar enligt artikel 114.4 i EUF-fördraget.

(34) Kommissionen anser att den ovannämnda anmälan av utkastet till förordning som Konungariket Danmark lämnade in den 19 januari 1988 enligt direktiv 83/189/EEG inte är jämförbar med ett förfarande enligt artikel 114.4 till 114.6 i EUF-fördraget, eftersom syftet med det förfarandet är att förhindra tekniska hinder för handeln, och inte att genom befintliga nationella bestämmelser avvika från unionens harmoniseringsåtgärd. I det föreliggande ärendet är det obestridligt att Konungariket Danmark inte har anmält förordning nr 223 enligt artikel 114 i EUF-fördraget före den 14 juli 2019 och att kommissionen inte har godkänt den.

(35) Konungariket Danmark kan således inte utnyttja undantaget från artikel 5 i förordning (EG) nr 2003/2003. Detta innebär i sin tur att landet inte heller kan utnyttja undantaget från artikel 3.2 i förordning (EU) 2019/1009.

2.1 **Villkor för att ansökan ska tas upp till prövning**

(36) Enligt artikel 114.4 och 114.6 i EUF-fördraget får en medlemsstat efter antagandet av en harmoniseringsåtgärd behålla sina strängare nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 36 i EUF-fördraget eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, om dessa nationella bestämmelser anmäls till kommissionen och om kommissionen godkänner åtgärderna.

(37) För att fastställa om anmälan kan tas upp till prövning måste kommissionen bedöma huruvida de berörda anmälda nationella bestämmelserna utgör en redan existerande åtgärd som avviker från den nyligen införda harmoniseringsregeln och om de är strängare.

(38) Förordning nr 223 har varit tillämplig i Danmark sedan 1989. Den existerade därför redan materiellt vid tidpunkten för antagandet av förordning (EU) 2019/1009.

2.1.1 *Bedömning av huruvida de nationella bestämmelserna är redan existerande*

(39) Två faktorer måste undersökas för att fastställa huruvida de anmälda nationella bestämmelserna, som infördes 1989 och är tillämpliga i sin nuvarande form sedan 1998, är redan existerande enligt artikel 114.4 i EUF-fördraget.

(40) För det första kommer förordning (EU) 2019/1009 att ersätta förordning (EG) nr 2003/2003, som i sin tur ersatte det direktiv som var allmänt tillämpligt på gödselmedel när de anmälda nationella bestämmelserna infördes, dvs. rådets direktiv 76/116/EEG ([8]).

(41) Detta väcker frågan om huruvida de anmälda nationella bestämmelserna kan anses ha fortsatt gälla och därmed ska anmälas till kommissionen i enlighet med artikel 114.4 i EUF-fördraget med avseende på förordning (EU) 2019/1009 och med beaktande av de harmoniseringsåtgärder som infördes genom direktiv 76/116/EEG och förordning (EG) nr 2003/2003.

([7]) Domstolens dom av den 17 maj 1994, *Republiken Frankrike/Europeiska gemenskapernas kommission*, C-41/93, EU:C:1994:196, punkterna 23–30.

([8]) Rådets direktiv 76/116/EEG av den 18 december 1975 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om maskiner (EGT L 24, 30.1.1976, s. 21).

(42) Genom artikel 3.2 i förordning (EU) 2019/1009 utvidgas tidigare undantag från artikel 5 i förordning (EG) nr 2003/2003 till artikel 3.1 i förordning (EU) 2019/1009. Detta innebär att befintliga nationella bestämmelser om gödselmedel som omfattas av harmonisering enligt förordning (EG) nr 2003/2003 och är lagligen tillämpliga på grundval av anmälningar enligt artikel 114.4 i EUF-fördraget och beslut från kommissionen enligt artikel 114.6 i EUF-fördraget, även gäller de EU-gödselprodukter som omfattas av den utvidgade harmoniseringen för första gången enligt förordning (EU) 2019/1009. Detta bekräftar att harmoniseringen enligt förordning (EG) nr 2003/2003 fortsätter genom förordning (EU) 2019/1009.

(43) I skäl 11 i förordning (EU) 2019/1009 bekräftas att lagstiftaren, genom en parafrasering av artikel 114.4 i EUF-fördraget, anser att förordning (EU) 2019/1009 bör omfattas av bedömningarna enligt artikel 114.4 i fördraget:

”Flera medlemsstater har infört nationella bestämmelser som begränsar kadmiumhalten i fosforgödselmedel av skäl som hänför sig till skyddet för människors hälsa och miljön. Om en medlemsstat anser det nödvändigt att behålla dessa nationella bestämmelser efter det att harmoniserade gränsvärden har antagits enligt denna förordning, och till dess att dessa harmoniserade gränsvärden är lika med eller lägre än de redan införda nationella gränsvärdena, bör den anmäla dem till kommissionen i enlighet med artikel 114.4 i EUF-fördraget. Om en medlemsstat anser det nödvändigt att införa nya nationella bestämmelser i enlighet med artikel 114.5 i EUF-fördraget, t.ex. bestämmelser om begränsning av kadmiumhalten i fosforgödselmedel, grundade på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter antagandet av denna förordning, bör medlemsstaten underrätta kommissionen om de planerade bestämmelserna samt om skälen för att införa dem […].”

(44) Denna tolkning styrks ytterligare genom skillnaderna i regleringssystemet och det materiella tillämpningsområdet för förordning (EU) 2019/1009 jämförd med direktiv 76/116/EEG och förordning (EG) nr 2003/2003, och av det faktum att ett harmoniserat gränsvärde för kadmium för första gången införs genom förordning (EU) 2019/1009.

(45) Det bör även noteras att domstolen i ärenden där en ny harmoniseringsåtgärd har ersatt en befintlig harmoniseringsåtgärd endast har hänvisat till den nyligen antagna harmoniseringsåtgärden som den åtgärd som bör övervägas i bedömningen enligt artikel 114.4 i EUF-fördraget ([9]).

(46) Eftersom förordning (EU) 2019/1009 är den harmoniseringsåtgärd som bör övervägas i fråga om de anmälda nationella bestämmelserna enligt artikel 114.4 i EUF-fördraget, ankommer det på kommissionen att fastställa huruvida de anmälda nationella bestämmelserna redan existerade före den förordningen, enligt kravet i artikel 114.4 i fördraget.

(47) För det andra har de anmälda nationella bestämmelserna aldrig tidigare anmälts till kommissionen enligt artikel 114 i EUF-förordningen eller enligt de tidigare bestämmelserna, varken som ett undantag från direktiv 76/116/EEG eller som ett undantag från förordning (EG) nr 2003/2003.

(48) Detta väcker frågan om huruvida de ändå kan anses ha existerat före förordning (EU) 2019/1009 enligt artikel 114.4 i EUF-fördraget, i stället för att betraktas som nya nationella bestämmelser som ska anmälas enligt artikel 114.5 i fördraget. För att avgöra denna fråga är det viktigt att beakta syftet med åtskillnaden mellan artikel 114.4 och artikel 114.5 i fördraget.

(49) Denna åtskillnad behandlas i domstolens rättspraxis. I sin dom i mål C-3/00 Danmark mot kommissionen slog domstolen fast följande med avseende på artikel 95 i EG-fördraget, som motsvarar artikel 114 i EUF-fördraget:

”Skillnaden mellan de två fallen i artikel 95 EG är att i det första fallet existerade de nationella bestämmelserna före harmoniseringsåtgärden. Gemenskapslagstiftaren kände således till dem, men kunde eller ville inte ta intryck av dem vid harmoniseringen. Det har således ansetts godtagbart att medlemsstaten får begära att dess egna bestämmelser skall fortsätta att gälla. För detta ändamål krävs enligt EG-fördraget att sådana nationella bestämmelser motiveras av väsentliga behov enligt artikel 30 EG eller avser miljö- eller arbetsmiljöskydd. I det andra fallet däremot kan antagandet av ny nationell lagstiftning i större utsträckning äventyra harmoniseringen. Gemenskapsinstitutionerna har härvid givetvis inte kunnat beakta den nationella lagstiftningen vid utarbetandet av

([9]) Se domstolens dom av den 9 juli 2015, Tyskland/kommissionen, C-360/14 P, EU:C:2015:457.

harmoniseringsåtgärden. I detta fall beaktas inte kraven i artikel 30 EG, utan enbart skäl som rör miljöskydd eller arbetsmiljöskydd godtas, förutsatt att medlemsstaten förebringar nya vetenskapliga belägg och att behovet av att införa nya nationella bestämmelser följer av ett problem som är specifikt för den berörda medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden." ([10])

(50) Mot bakgrund av ovannämnd rättspraxis bör det anses att syftet med åtskillnaden mellan artikel 114.4 och 114.5 i EUF-fördraget är att införa högre krav för motivering i fall där harmonisering i större utsträckning äventyras eftersom lagstiftaren inte kände till de nationella bestämmelserna i fråga vid tidpunkten för antagandet av den harmoniserade åtgärden och därför inte beaktade dem vid utarbetandet av harmoniseringsåtgärden.

(51) Såsom redan har fastställts har de nationella bestämmelserna varit i kraft i sin nuvarande utformning sedan 1998. De var följaktligen i kraft vid den tidpunkt då förordning (EU) 2019/1009 utarbetades och existerade därför även före den förordningen.

(52) Dessutom framgår det av den konsekvensbedömning som åtföljer förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av bestämmelser om tillhandahållande på marknaden av CE-märkta gödselprodukter ([11]) att EU-lagstiftaren kände till de nationella bestämmelserna vid utarbetandet av förordning (EU) 2019/1009.

(53) Det kan således konstateras att de anmälda nationella bestämmelserna utgör en redan existerande åtgärd som avviker från den nyligen införda harmoniseringsregeln.

2.1.2 *Hur stränga de anmälda nationella bestämmelserna är jämförda med förordning (EU) 2019/1009*

(54) När det gäller frågan huruvida de anmälda nationella bestämmelserna även är strängare än den nyligen införda harmoniseringsregeln konstaterar kommissionen att även om Konungariket Danmark har för avsikt att tillämpa det nationella gränsvärdet för kadmium på såväl fosforgödselmedel i den mening som avses i punkt 3 a ii i produktfunktionskategori 1.B och i punkt 2 a ii i produktfunktionskategori 1.C.I i del II i bilaga I till förordning (EU) 2019/1009 och på vissa andra gödselmedel som regleras enligt den förordningen, rör den främsta farhågan som de anmälda nationella bestämmelserna syftar till att åtgärda den första kategorin av gödselmedel, dvs. oorganiskt gödselmedel och organiskt-mineraliskt gödselmedel med en hög fosforhalt.

(55) Kommissionen konstaterar även att det bara är för fosforgödselmedel som det danska gränsvärdet och det gränsvärde som fastställs i förordning (EU) 2019/1009 uttrycks på grundval av samma faktor, dvs. kg P_2O_5, i stället för kg torrsubstans för hela produkten med samtliga komponenter.

(56) Med andra ord är det endast möjligt att jämföra nivån på skyddet av människors hälsa och miljön för fosforgödselmedel baserat på det danska gränsvärdet för kadmium med det harmonierade gränsvärdet för kadmium utan att känna till produktens exakta sammansättning. Fosforgödselmedel är dessutom de absolut mest relevanta produkter som de anmälda nationella bestämmelserna inriktas på. För att bedöma huruvida de anmälda nationella bestämmelserna är strängare och ger mer skydd än den nyligen införda harmoniseringsregeln kan kommissionen således endast jämföra de två uppsättningarna bestämmelser med avseende på fosforgödselmedel.

(57) Det gränsvärde för kadmium i fosforgödselmedel som fastställs i punkt 3 a ii i produktfunktionskategori 1.B och i punkt 2 a ii i produktfunktionskategori 1.C.I i del II i bilaga I till förordning (EU) 2019/1009 är 60 mg/kg P_2O_5. Det gränsvärde för kadmium som fastställs i de anmälda nationella bestämmelserna är 48 mg/kg P_2O_5.

(58) De anmälda nationella bestämmelserna är därför strängare och ger mer skydd än bestämmelserna i förordning (EU) 2019/1009, åtminstone i den mån att de är tillämpliga på fosforgödselmedel i den mening som avses i den förordningen.

(59) Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att den anmälan som lämnats in av Konungariket Danmark kan tas upp till sakprövning enligt artikel 114.4 i EUF-fördraget, åtminstone i den mån den avser fosforgödselmedel i den mening som avses i förordning (EU) 2019/1009.

([10]) Domstolens dom av den 20 mars 2003, Danmark/kommissionen, C-3/00, EU:C:2003:167, punkt 58. Bekräftas ytterligare i t.ex. Förstainstansrättens dom av den 8 november 2007, Nederländerna/kommissionen, T-234/04, EU:T:2007:335, punkt 58, Förstainstansrättens dom av den 5 oktober 2005, Land Oberösterreich och Österrike/kommissionen, T-366/03 och T-235/04, EU:T:2005:347, punkt 62 och domstolens dom av den 21 januari 2003, Tyskland/kommissionen, C-512/99, EU:C:2003:40, punkt 41.

([11]) Se den konsekvensbedömning som åtföljer kommissionens förslag, vilken särskilt ägnades åt gränsvärdet för kadmium, SWD(2016) 64 final, PART 2/2, https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2016/EN/SWD-2016-64-F1-EN-MAIN-PART-2.PDF, se särskilt s. 5, 6, 25, 28, 29 och 32 samt bilaga I.

2.2 **Sakprövning**

(60) I enlighet med artikel 114.4 och artikel 114.6 första stycket i EUF-fördraget ska kommissionen se till att alla villkor i den artikeln är uppfyllda för att en medlemsstat ska få behålla sådana nationella bestämmelser som avviker från en harmoniseringsåtgärd på unionsnivå.

(61) Kommissionen måste i synnerhet bedöma om de anmälda nationella bestämmelserna är motiverade av väsentliga behov enligt artikel 36 i EUF-fördraget eller motiveras med miljö- eller arbetsmiljöskydd och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det avsedda legitima syftet. När kommissionen anser att de nationella bestämmelserna uppfyller de ovannämnda villkoren ska den dessutom enligt artikel 114.6 i EUF-fördraget konstatera om dessa utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt om de kommer att utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion.

(62) När kommissionen undersöker om de nationella bestämmelser som anmälts i enlighet med artikel 114.4 i EUF-fördraget är motiverade, mot bakgrund av den tidsram som fastställs i artikel 114.6 i EUF-fördraget, ska den utgå från de skäl som den anmälande medlemsstaten anför. Bevisbördan ligger på den anmälande medlemsstat som avser att bibehålla sina nationella bestämmelser.

(63) Om kommissionen emellertid förfogar över sådana uppgifter som skulle kunna medföra att den harmoniseringsåtgärd på unionsnivå som de anmälda nationella bestämmelserna avviker från måste ses över, kan den ta hänsyn till dessa uppgifter vid bedömningen av de anmälda nationella bestämmelserna.

2.2.1 *Konungarikets Danmarks ståndpunkt*

(64) Danmarks gränsvärde för kadmium i konstgödsel som innehåller fosfor som framställts av fosfatmineral med en total fosforhalt på minst 2,3 viktprocent, uttryckt som fosforpentoxid (P_2O_5) grundar sig på skydd av människors hälsa och miljön mot exponering för kadmium i miljön.

(65) I den anmälan som Konungariket Danmark har lämnat in till kommissionen uppger landet att de anmälda nationella bestämmelserna har tillämpats sedan 1989. Det gränsvärde som är i kraft för närvarande har tillämpats sedan 1998. De anmälda nationella bestämmelserna infördes i syfte att minska föroreningen av jordbruksmark, ett problem som identifierades i en nationell rapport med titeln ”Kadmiumförorening – en rapport om användning, förekomst och negativa effekter av kadmium i Danmark”, som utarbetades 1980 av DTU Fødevareinstituttet (det nationella livsmedelsinstitutet vid Danmarks Tekniske Universitet). I rapporten drogs slutsatsen att kadmium konstant ackumulerades i den danska jordbruksmarken och man rekommenderade därför en minskning av kadmiumhalten i gödselmedel, eftersom detta skulle kunna leda till en betydlig minskning av föroreningar av jordbruksmark.

(66) Konungariket Danmark hänvisar till det faktum att exponeringen för och tillförseln av kadmium i jordbruksmark generellt sett är lägre i Danmark än genomsnittet för unionen, och anser därför att de åtgärder som har vidtagits för att säkerställa att syftet med de anmälda nationella bestämmelserna uppnås har varit framgångsrika. Konungariket Danmark hävdar därför att det är nödvändigt att upprätthålla en minskad exponeringsnivå inom landets territorium enligt förordning (EU) 2019/1009 för att skydda människors hälsa och miljön även i framtiden. I sin anmälan till kommissionen bedömer Konungariket Danmark dessutom de förväntade nationella effekterna av det gränsvärde på 60 mg/kg fosforpentoxid som fastställs i förordning (EU) 2019/1009. Detta gränsvärde föranledde allvarliga farhågor för skyddet av människors hälsa och miljön. Konungariket Danmark hävdar att om gränsvärdena i förordning (EU) 2019/1009 tillämpas skulle detta leda till en minskad skyddsnivå i Danmark.

(67) Till stöd för detta grundar Konungariket Danmark sin bedömning på förutsättningen att tillämpningen av gränsvärdet på 60 mg/kg fosforpentoxid enligt förordning (EU) 2019/1009 skulle leda till en ökning av tillförseln av kadmium från gödselmedel i landets jordbruksmarker, med tanke på sannolikheten att gödselmedel med högre kadmiumhalt i så fall skulle saluföras i Danmark.

(68) Konungariket Danmark lämnar i synnerhet motiveringar avseende riskerna för människors hälsa i samband med exponering för kadmium via livsmedel. Konungariket Danmark hänvisar till behovet av att minska kadmiumhalten i livsmedel som produceras i Danmark för att skydda de mer utsatta delarna av befolkningen, särskilt barn och vegetarianer, som konsumerar kadmium i den mat de äter vid nivåer som överskrider de hälsobaserade gränsvärdena.

(69) För att styrka detta argument förlitar sig Konungariket Danmark på ett antal vetenskapliga undersökningar. Landet hänvisar särskilt till en undersökning som utförts av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) ([12]) om tolerabelt veckointag (TWI), och jämför den med en undersökning som utförts av Danmarks Tekniske Universitet, med slutsatsen att exponering för kadmium via kosten bör minskas. Den undersökning som utförts av Danmarks Tekniske Universitet visar dessutom att barn är en högexponerad grupp, där den genomsnittliga exponeringen för småbarn överskrider TWI. Vegetarianer anses också ha ett betydligt högre kadmiumintag än genomsnittsbefolkningen. Den största exponeringen för kadmium via kosten härrör från konsumtion av spannmål och grönsaker. De mängder som konsumeras av dessa grupper leder till hög exponering.

(70) Konungariket Danmark har dessutom en hög grad av självförsörjning i sin livsmedelsproduktion av bland annat spannmål, potatis och morötter. Den danska befolkningens exponering för kadmium har således en nära koppling till den mängd kadmium som tillförs den danska jordbruksmarken.

(71) Det bör noteras att jordmånsförhållandena i Danmark varierar från sandjordar i de västra delarna av landet, till lerjordar i öst. Till följd av jordmånsförhållandena varierar ackumuleringen av kadmium i marken från högre nivåer i lerjordarna i Själland, Fyn och de östligaste delarna av Jylland, medan västra Jylland har mer sandiga jordar och generellt lägre kadmiumnivåer. De demografiska uppgifter som har lämnats in av Konungariket Danmark visar dessutom att på grund av skillnader i fråga om jordbrukseffektivitetsfaktorer till följd av jordmånens beskaffenhet inriktas jordbrukens spannmålsodlingsverksamhet på områden där lerjordarna innehåller högre kadmiumnivåer.

(72) En annan faktor som varierar mellan de östra och de västra delarna av Danmark är animalieproduktionens omfattning och således tillgången på stallgödsel som ett alternativ till konstgödsel. Animalieproduktionen är generellt koncentrerad till Jylland, medan spannmålsodling utan livsmedelsproducerande djur finns i Själland. De geografiska skillnaderna i jordmånsförhållanden och animalieproduktion i Danmark innebär följaktligen att användningen av konstgödsel är förhållandevis större i östra Danmark, där jordbruksverksamheten med spannmålsodling utan besättningar av livsmedelsproducerande djur är mer utbredd och lerjordarna innehåller högre bakgrundsnivåer av kadmium. Konungariket Danmark påpekar att 91 % av konstgödseln i Europa 2014 uppskattades ligga under inom ett gränsvärde på 60 mg Cd/kg fosforpentoxid, medan 68 % uppskattades ligga under ett gränsvärde på 40 mg Cd/kg fosforpentoxid. En stor andel av de gödselmedel som saluförs på den europeiska marknaden uppfyller därför redan det danska gränsvärdet. Under de två senaste årtiondena har den genomsnittliga halten av kadmium i konstgödsel uppgått till 10–20 mg Cd/kg fosforpentoxid i Danmark, medan den genomsnittliga halten på den europeiska marknaden uppskattas ha varit 32–36 mg Cd/kg fosforpentoxid.

(73) Danmarks andel av den europeiska marknaden för konstgödsel uppgår dessutom till 2–3 %. Konungariket Danmark hävdar att landet inte har haft några problem med försörjning av gödselmedel som iakttar det gällande gränsvärdet för kadmium sedan 1998 då gränsvärdet trädde i kraft.

(74) De anmälda nationella bestämmelserna är dessutom allmänt tillämpliga och gäller såväl danska företag som andra företag som säljer gödselmedel i Danmark. Det bör dessutom noteras att Danmark inte har några naturliga fyndigheter av fosfatmineral, vilket innebär att fosfatmineral inte utvinns i landet.

(75) Konungariket Danmark har dessutom lämnat statistik som visar på en gradvis ökning av gödselmedel som importerats från andra medlemsstater under perioden 1988–2018. Konungariket Danmark hävdar att enligt dessa ekonomiska uppgifter har den kadmiumhalt som fastställs i de anmälda nationella bestämmelserna inte förhindrat ökad import från andra medlemsstater. Tvärtom, uppgifterna visar på en tydlig ökning av handeln för olika medlemsstater. De anmälda nationella bestämmelserna hindrar inte heller förmågan att exportera konstgödsel till andra medlemsstater.

([12]) Vetenskapligt yttrande på kommissionens begäran från Vetenskapliga panelen för främmande ämnen i livsmedelskedjan om kadmium i livsmedel. *EFSA Journal* (2009) 980, s. 1.

2.2.2 *Bedömning av Konungariket Danmarks ståndpunkt*

2.2.2.1 Motivering som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 36 i EUF-fördraget eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd

(76) Syftet med de anmälda bestämmelserna är att uppnå en högre skyddsnivå för människors hälsa och miljön än skyddsnivån i förordning (EU) 2019/1009 med avseende på exponering för kadmium, och därmed förhindra ytterligare ackumulering av kadmium i marken. Detta mål uppnås genom att lägre högsta gränsvärden behålls för kadmium i gödselmedel som omfattas av de anmälda nationella bestämmelserna.

(77) När det gäller skyddet av människors hälsa bör det noteras att kadmium är ett icke-väsentligt och giftigt ämne för människor, som inte har några fördelar för växter eller djur. Kadmiumoxid klassificeras som ett cancerframkallande ämne i kategori 2 enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 ([13]).

(78) Förekomst av kadmium i växter och intag av kadmium från livsmedel kan på längre sikt leda till negativa effekter för människors hälsa. När kadmium väl har absorberats av människokroppen stannar det kvar och ackumuleras i kroppen under livet ([14]).

(79) Allmänheten exponeras för kadmium från många olika källor, bland annat rökning och intag av livsmedel. För den rökfria befolkningen utgör livsmedel den största källan till intag av kadmium. Kadmium är främst giftigt för njurarna, men kan även orsaka avmineralisering av benen och har statistiskt kopplats till ökad risk för lungcancer, cancer i livmoderslemhinnan och bröstcancer ([15]).

(80) Kadmium kan skada njurarna genom att orsaka överdriven produktion av proteiner i urinen. Varaktigheten och nivån för exponering för kadmium avgör hur allvarlig effekten är. Skelettskador är en annan kritisk effekt av exponering för kadmium vid nivåer som är något högre än de nivåer där protein i urinen skulle vara en tidig indikator. Kadmium ansamlas främst i levern och njurarna och avsöndras långsamt. Ämnet kan stanna kvar i människokroppen under årtionden.

(81) Hälsorisker för vuxna rökare och personer med låga järndepåer och/eller personer som lever nära industriella källor till utsläpp av kadmium kan inte heller uteslutas ([16]).

(82) Förutom effekterna på människors hälsa vill Konungariket Danmark uppnå en högre nivå av miljöskydd. Konungariket Danmark hävdar att ytterligare ackumulering av kadmium i marken ha negativa effekter för markens biologiska mångfald och därmed för dess funktioner (t.ex. nedbrytning av organiska ämnen) och för grundvattnets kvalitet via urlakning i marken. Såväl toxiciteten som biotillgängligheten för kadmium påverkas av jordmånens egenskaper.

(83) Skillnaderna i jordmånsförhållanden och animalieproduktion i Danmark leder följaktligen till en förhållandevis större användning av konstgödsel i östra Danmark, där jordbruksverksamheten med spannmålsodling utan besättningar av livsmedelsproducerande djur är mer utbredd och lerjordarna innehåller högre bakgrundsnivåer av kadmium.

(84) Rådet hänvisade till farhågorna kring riskerna med kadmium för människors hälsa och miljön redan i sin resolution av den 25 januari 1988 ([17]). Rådet betonade betydelsen av att minska tillförseln av kadmium i jorden från alla källor, även diffusa källor (deposition från atmosfären, fosforgödselmedel, avloppsslam osv.), bland annat genom lämpliga kontrollåtgärder i fråga om kadmiumhalten i fosforgödselmedel baserat på lämplig teknik som inte medför alltför stora kostnader och med hänsyn till miljöförhållandena i gemenskapens olika regioner.

([13]) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (EUT L 353, 31.12.2008, s. 1).

([14]) Se den vetenskapliga rapporten från Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, *Cadmium dietary exposure in the European population* från 2012, offentliggjord på https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/scientific_output/files/main_documents/2551.pdf, *EFSA Journal* 2012, 10(1).

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

([16]) EU:s riskbedömningsrapport om kadmium och kadmiumoxid, citerad i SWD(2016) 64 final, s. 11.

([17]) EGT C 30, 4.2.1988, s. 1, inte översatt till svenska.

(85) År 2002 konstaterade vetenskapliga kommittén för hälso- och miljörisker att ett gränsvärde på 40 mg/kg fosforpentoxid eller mer skulle leda till ackumulering av kadmium i de flesta jordar i unionen. Ett gränsvärde på 20 mg/kg fosforpentoxid eller lägre förväntades inte leda till långsiktig ackumulering i marken under 100 år om annan tillförsel av kadmium inte beaktas.

(86) I skäl 15 i förordning (EG) nr 2003/2003 meddelade även kommissionen sin avsikt att ta upp frågan om ofrivillig kadmiumhalt i mineralgödselmedel.

(87) I sitt förslag till förordning (EU) 2019/1009 ([18]) drog kommissionen, på grundval av de vetenskapliga uppgifter som fanns tillgängliga vid bedömningen av effekterna, slutsatsen att kadmiummetall och kadmiumoxid generellt kan innebära allvarliga risker för hälsan och miljön. Kommissionen föreslog att gränsvärdet skulle sättas vid 60 mg/kg fosforpentoxid för fosforgödselmedel och att detta gränsvärde gradvis skulle sänkas till 20 mg/kg fosforpentoxid tolv år efter det att den nya förordningen trädde i kraft.

(88) Det råder också allmän enighet om att kadmium i gödselmedel utgör den allra största källan för tillförseln av kadmium till marken och näringskedjan ([19]).

(89) I förordning (EU) 2019/1009 fastställs ett gränsvärde på 60 mg/kg fosforpentoxid, som blir tillämpligt från och med den 16 juli 2022. Det stora flertalet gödselmedel som finns tillgängliga på EU:s marknad uppfyller redan detta gränsvärde. Införandet av gränsvärdet är visserligen ett steg i rätt riktning baserat på vetenskapliga uppgifter, men kommer sannolikt inte att leda till någon större minskning av ackumuleringen av kadmium i marken på lång sikt.

(90) Behovet av mer ambitiösa harmoniserade gränsvärden för kadmium i fosforgödselmedel i framtiden bekräftas i förordning (EU) 2019/1009, och kommissionen ska enligt förordningen göra en förnyad bedömning av gränsvärdena för att sänka dem om det är genomförbart.

(91) På grundval av ovanstående måste det högsta gränsvärde som anges i de anmälda nationella bestämmelserna anses vara motiverat för att skydda människors hälsa och miljön.

2.2.2.2 Frånvaro av godtycklig diskriminering eller förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna liksom av hinder för den inre marknadens funktion

a) Frånvaro av godtycklig diskriminering

(92) Enligt artikel 114.6 i EUF-fördraget ska kommissionen kontrollera att en fortsatt tillämpning av de anmälda nationella bestämmelserna inte utgör något medel för godtycklig diskriminering. För att det inte ska vara fråga om diskriminering enligt domstolens rättspraxis får likartade situationer inte behandlas olika och olikartade situationer inte behandlas lika om det inte är objektivt motiverat.

(93) De anmälda nationella bestämmelserna gäller både inhemska produkter och produkter som importeras från andra medlemsstater. Så länge motsatsen inte kan bevisas anses de nationella bestämmelserna inte utgöra något medel för godtycklig diskriminering.

b) Frånvaro av förtäckta handelshinder för handeln med fosforgödselmedel

(94) För att bedöma villkoret avseende frånvaro av förtäckta handelshinder bedömer kommissionen först de anmälda nationella bestämmelserna i den mån de är tillämpliga på de gödselmedel för vilka kommissionen har bedömt att anmälan kan tas upp till sakprövning, dvs. fosforgödselmedel i den mening som avses i förordning (EU) 2019/1009.

([18]) COM(2016) 157 final – 2016/084 (COD).

([19]) Se undersökningen *Revisiting and updating the effect of phosphate fertilizers to cadmium accumulation in European agricultural soils* av Erik Smolders och Laetitia Six, beställd av Fertilizers Europe 2013, publicerad på http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_168_rd_en.pdf

(95) Nationella bestämmelser som innebär strängare villkor för utsläppande på marknaden av produkter än villkor som fastställs i unionsrätten skulle normalt sett utgöra ett handelshinder. Detta beror på att en del av de produkter som lagligen släpps ut på marknaden i övriga unionen inte förväntas släppas ut på den berörda medlemsstatens marknad till följd av de nationella bestämmelserna. Syftet med de nödvändiga förutsättningarna i artikel 114.6 i EUF-fördraget är att förhindra att begränsningar som grundas på kriterierna i artikel 114.4 och 114.5 tillämpas på felaktiga grunder och i själva verket utgör ekonomiska åtgärder för att förhindra import av produkter från andra medlemsstater, dvs. indirekt för att skydda den inhemska produktionen ([20]).

(96) Eftersom det i de anmälda bestämmelserna även fastställs strängare gränsvärden för kadmiumhalt i fosforgödselmedel för företagare som är etablerade i andra medlemsstater på ett område som i övrigt är harmoniserat, torde bestämmelserna utgöra ett förtäckt handelshinder eller ett hinder för den inre marknadens funktion. Det medges emellertid att artikel 114.6 i EUF-fördraget måste läsas så att endast nationella åtgärder som utgör oproportionella hinder på den inre marknaden inte får godkännas ([21]).

(97) Då det saknas bevis för att de nationella bestämmelserna i själva verket syftar till att skydda den inhemska produktionen, kan det konstateras att de inte utgör något förtäckt hinder för handeln mellan medlemsstaterna. Det är kommissionens uppgift att överväga huruvida de anmälda nationella bestämmelserna utgör ett hinder för den inre marknadens funktion.

c) Frånvaro av hinder för den inre marknadens funktion för fosforgödselmedel

(98) För att bedöma villkoret avseende frånvaro av hinder för den inre marknadens funktion ska kommissionen först bedöma de anmälda nationella bestämmelserna i den mån de är tillämpliga på de gödselmedel för vilka kommissionen har bedömt att anmälan kan tas upp till sakprövning, dvs. fosforgödselmedel i den mening som avses i förordning (EU) 2019/1009.

(99) Enligt artikel 114.6 i EUF-fördraget ska kommissionen konstatera huruvida det kommer att utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion om de anmälda bestämmelserna behålls. Detta villkor får inte tolkas så att det leder till att förhindra godkännande av alla nationella åtgärder som påverkar den inre marknadens funktion. Alla nationella åtgärder som avviker från en harmoniseringsåtgärd som syftar till den inre marknadens upprättande och funktion utgör i själva verket åtgärder som skulle kunna påverka den inre marknaden. För att förfarandet i artikel 114 i EUF-fördraget ska förbli användbart bör begreppet hinder för den inre marknadens funktion, i artikel 114.6 i EUF-fördraget, följaktligen tolkas som en verkan som inte står i proportion till det eftersträvade målet ([22]).

([20]) Kommissionens beslut C/2018/2721 av den 8 maj 2018 om de nationella bestämmelser som Danmark anmält om tillsats av nitriter i vissa köttprodukter, punkt 54 (EUT L 118, 14.5.2018, s. 7), kommissionens beslut 2006/348/EG av den 3 januari 2006 om de nationella bestämmelser som anmälts av Republiken Finland enligt artikel 95.4 i EG-fördraget beträffande högsta tillåtna kadmiumhalt i gödselmedel, punkt 40 (EUT L 129, 17.5.2006, s. 25), kommissionens beslut 2006/347/EG av den 3 januari 2006 om de nationella bestämmelser som anmälts av Konungariket Sverige enligt artikel 95.4 i EG-fördraget beträffande högsta tillåtna kadmiumhalt i gödselmedel, punkt 41 (EUT L 129, 17.5.2006, s. 19), kommissionens beslut 2006/349/EG av den 3 januari 2006 om de nationella bestämmelser som anmälts av Republiken Österrike enligt artikel 95.4 i EG-fördraget beträffande högsta tillåtna kadmiumhalt i gödselmedel, punkt 41 (EUT L 129, 17.5.2006, s. 31).

([21]) Kommissionens beslut C/2018/2721 av den 8 maj 2018 om de nationella bestämmelser som Danmark anmält om tillsats av nitriter i vissa köttprodukter, punkt 55, kommissionens beslut 2006/348/EG av den 3 januari 2006 om de nationella bestämmelser som anmälts av Republiken Finland enligt artikel 95.4 i EG-fördraget beträffande högsta tillåtna kadmiumhalt i gödselmedel, punkt 42, kommissionens beslut 2006/347/EG av den 3 januari 2006 om de nationella bestämmelser som anmälts av Konungariket Sverige enligt artikel 95.4 i EG-fördraget beträffande högsta tillåtna kadmiumhalt i gödselmedel, punkt 43, kommissionens beslut 2006/349/EG av den 3 januari 2006 om de nationella bestämmelser som anmälts av Republiken Österrike enligt artikel 95.4 i EG-fördraget beträffande högsta tillåtna kadmiumhalt i gödselmedel, punkt 43.

([22]) Kommissionens beslut C/2018/2721 av den 8 maj 2018 om de nationella bestämmelser som Danmark anmält om tillsats av nitriter i vissa köttprodukter, punkt 55, kommissionens beslut 2006/348/EG av den 3 januari 2006 om de nationella bestämmelser som anmälts av Republiken Finland enligt artikel 95.4 i EG-fördraget beträffande högsta tillåtna kadmiumhalt i gödselmedel, punkt 42, kommissionens beslut 2006/347/EG av den 3 januari 2006 om de nationella bestämmelser som anmälts av Konungariket Sverige enligt artikel 95.4 i EG-fördraget beträffande högsta tillåtna kadmiumhalt i gödselmedel, punkt 43, kommissionens beslut 2006/349/EG av den 3 januari 2006 om de nationella bestämmelser som anmälts av Republiken Österrike enligt artikel 95.4 i EG-fördraget beträffande högsta tillåtna kadmiumhalt i gödselmedel, punkt 43.

(100) När man bedömer om de anmälda nationella bestämmelserna verkligen är lämpliga och nödvändiga för uppnåendet av de mål som eftersträvas måste ett antal faktorer tas i beaktande. Kommissionen måste bedöma om den skyddsnivå som ges genom det gränsvärde för kadmium som fastställs i de anmälda nationella bestämmelserna uppnår målet, dvs. att skydda människors hälsa å ena sidan, och miljön å den andra sidan.

(101) Kommissionen konstaterar för det första att gränsvärdet för kadmium i de anmälda nationella bestämmelserna är lägre än det gränsvärde för kadmium i fosforgödselmedel som fastställs i förordning (EU) 2019/1009. De anmälda nationella bestämmelserna ger därför en bättre skyddsnivå för människors hälsa och miljö än harmoniseringsåtgärden gör.

(102) När det gäller frågan om huruvida de anmälda nationella bestämmelserna om fosforgödselmedel är proportionella gör kommissionen följande iakttagelser:

(103) För det första har Konungariket Danmark inte haft några problem med försörjning av gödselmedel som uppfyller det gällande gränsvärdet för kadmium, vilket innebär att gränsvärdet inte utgör något större hinder för den fria rörligheten på den inre marknaden.

(104) För det andra hänvisar Konungariket Danmark till behovet av att minska kadmiumhalten i livsmedel som produceras i Danmark för att skydda vissa delar av befolkningen, särskilt barn och vegetarianer, som konsumerar kadmium i den mat de äter vid nivåer som överskrider de hälsobaserade gränsvärdena. Den Efsa-undersökning som Konungariket Danmark hänvisar till ([23]) visar att barn är en högexponerad grupp, där den genomsnittliga exponeringen för småbarn överskrider TWI. Vegetarianer bedöms också ha ett betydligt högre kadmiumintag än genomsnittsbefolkningen ([24]).

(105) Det faktum att exponeringen för och tillförseln av kadmium i jordbruksmark generellt sett är lägre i Danmark än genomsnittet för unionen utgör en indikation på att de åtgärder som har vidtagits för att säkerställa skyddet av de danska jordarna och landets befolkning har varit framgångsrika.

(106) När det gäller fosforgödselmedel, och med tanke på att de hälsorelaterade fördelar som Konungariket Danmark hänvisar till för att motivera en minskning av exponeringen för kadmium i marken, och det faktum att den information som för närvarande finns att tillgå visar att handeln knappats förefaller påverkas alls, anser kommissionen att de anmälda nationella bestämmelserna kan behållas för att skydda människors hälsa och miljön. Bestämmelserna är inte oproportionella och utgör därför inget hinder för den inre marknadens funktion i den mening som avses i artikel 114.6 i EUF-fördraget.

d) Frånvaro av förtäckta handelshinder och frånvaro av hinder för den inre marknadens funktion för andra gödselmedel än fosforgödselmedel

(107) Förutom fosforgödselmedel i den mening som avses i förordning (EU) 2019/1009 omfattar de anmälda nationella bestämmelserna även andra typer av konstgödsel som innehåller fosfor som framställts av fosfatmineral med en total fosforhalt på minst 2,3–5 viktprocent, uttryckt som fosforpentoxid (P_2O_5).

(108) För att bedöma huruvida de anmälda nationella bestämmelserna utgör ett förtäckt handelshinder eller hindrar den inre marknadens funktion när det gäller dessa gödselmedel i den mening som avses i artikel 114.6, och således huruvida de har en oproportionell effekt i förhållande till det eftersträvade målet, konstaterar kommissionen att Konungariket Danmark har bekräftat att landets främsta prioritering är fosforgödselmedel i den mening som avses i förordning (EU) 2019/1009 och att den viktigaste fråga som den vetenskapliga bedömningen i den danska anmälan inriktas på är en viss kategori av fosforgödselmedel, nämligen oorganiskt-mineraliskt gödselmedel med hög kadmiumhalt.

([23]) Vetenskapligt yttrande på kommissionens begäran från Vetenskapliga panelen för främmande ämnen i livsmedelskedjan om kadmium i livsmedel. *EFSA Journal* (2009) 980, s. 1.

([24]) Vetenskapligt yttrande på kommissionens begäran från Vetenskapliga panelen för främmande ämnen i livsmedelskedjan om kadmium i livsmedel. *EFSA Journal* (2009) 980, s. 1.

(109) Vad gäller det eftersträvade målet att skydda människors hälsa och miljön konstaterar kommissionen, vilket anges i skälen 55 och 56, att det endast är möjligt att jämföra skyddsnivån för fosforgödselmedel baserat på det danska gränsvärdet för kadmium med det harmonierade gränsvärdet för kadmium utan att känna till produktens exakta sammansättning, eftersom det bara är för fosforgödselmedel som det danska gränsvärdet och det gränsvärde som fastställs i förordning (EU) 2019/1009 uttrycks på grundval av samma faktor. Med andra ord är det för andra gödselmedel än fosforgödselmedel inte möjligt att avgöra om de anmälda nationella bestämmelserna är strängare än den nyligen införda harmoniseringsregeln. Det är därför inte heller möjligt att fastställa om de anmälda nationella bestämmelserna ger en bättre skyddsnivå för människors hälsa och miljö än harmoniseringsåtgärden gör.

(110) När det gäller de anmälda nationella bestämmelsernas effekt på den inre marknadens funktion konstaterar kommissionen att om dessa bestämmelser skulle tillämpas på andra CE-märkta gödselmedel än fosforgödselmedel i den mening som avses i förordning (EU) 2019/1009 skulle detta ge upphov till allvarliga administrativa svårigheter för ekonomiska aktörer som vill släppa ut gödselmedel på marknaden i Danmark. För att säkerställa efterlevnad av de anmälda nationella bestämmelserna skulle tillverkarna bli tvungna att inte bara kategorisera sina gödselmedel enligt förordning (EU) 2019/1009, utan även enligt de anmälda nationella bestämmelserna. Om ett CE-märkt gödselmedel utgör konstgödsel som innehåller fosfor som framställts av fosfatmineral med en total fosforhalt på minst 2,3 viktprocent, uttryckt som fosforpentoxid (P_2O_5) enligt de anmälda nationella bestämmelserna, men *inte* utgör ett fosforgödselmedel enligt förordning (EU) 2019/1009, skulle tillverkarna tvingas att göra två beräkningar av kadmiumhalten, en per kg fosforpentoxid som faktor för att efterleva de anmälda nationella bestämmelserna, och en per kg torrsubstans som faktor för att efterleva förordning (EU) 2019/1009.

(111) Med tanke på de betydande administrativa hinder som tillämpningen av de anmälda nationella bestämmelserna på andra gödselmedel än fosforgödselmedel skulle orsaka, tillsammans med det faktum att det är omöjligt att fastställa om de ger en högre skyddsnivå än förordning (EU) 2019/1009 och att utsläpp av kadmium från sådana gödselmedel inte utgör något större problem för Kungariket Danmark, anser kommissionen att de anmälda nationella bestämmelserna, om de tillämpas på sådana gödselmedel, skulle ha en oproportionerlig effekt på den inre marknadens funktion i förhållande till det eftersträvade målet.

(112) Sammanfattningsvis anser kommissionen att ett upprätthållande av de anmälda nationella bestämmelserna utgör ett hinder för den inre marknadens funktion i den mening som avses i artikel 114.6 i EUF-fördraget i den mån de är tillämpliga på andra gödselmedel än fosforgödselmedel. Därför, och utan att det är nödvändigt att fatta ett beslut om huruvida den delen av anmälan kan tas upp till sakprövning, bör de anmälda nationella bestämmelserna avvisas i den mån de är tillämpliga på andra gödselmedel än fosforgödselmedel i den mening som avses i förordning (EU) 2019/1009.

2.2.2.3 Tidsbegränsning

(113) För att säkerställa att de anmälda nationella bestämmelserna och det potentiella hindret för den inre marknadens funktion begränsas till vad som är strikt nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas av Konungariket Danmark bör det nationella undantaget vara tidsbegränsat. Undantaget skulle inte längre vara nödvändigt om det harmoniserade gränsvärdet i framtiden skulle fastställas till samma eller en lägre nivå jämfört med det danska gränsvärdet.

(114) Det harmoniserade gränsvärdet kan endast fastställas till samma eller en lägre nivå jämfört med det danska gränsvärdet genom ett beslut från Europaparlamentet och rådet på grundval av ett förslag från kommissionen, exempelvis inom ramen för den översyn som avses i artikel 49 b i förordning (EU) 2019/1009. Den period för vilken undantag medges bör därför inte begränsas till ett visst datum, utan bör kopplas till ett sådant framtida beslut av medlagstiftarna.

(115) Detta skulle överensstämma med artikel 3.2 i förordning (EU) 2019/1009, enligt vilken undantag från förordning (EG) nr 2003/2003 vad gäller kadmiumhalten i gödselmedel, som har beviljats i enlighet med artikel 114.4 i EUF-fördraget, får fortsätta att tillämpas till dess att de harmoniserade gränsvärdena för kadmiumhalten i fosforgödselmedel som är lika med eller lägre än de nationella gränsvärdena börjar tillämpas på unionsnivå.

(116) Detta beslut bör gälla till dess att ett reviderat gränsvärde som är lika med eller lägre än det danska gränsvärdet börjar tillämpas på unionsnivå.

3. **SLUTSATSER**

(117) Mot bakgrund av ovanstående dras därför slutsatsen att Konungariket Danmarks begäran om få att behålla nationell lagstiftning som avviker från förordning (EU) 2019/1009, och som lämnades in den 27 januari 2020, inte kan tas upp till sakprövning i den mån den omfattar fosforgödselmedel i den mening som avses i förordning (EU) 2019/1009.

(118) I den mån de anmälda nationella bestämmelserna är tillämpliga på fosforgödselmedel i den mening som avses i förordning (EU) 2019/1009, anser kommissionen att de anmälda nationella bestämmelserna

— motsvarar behoven när det gäller att skydda folkhälsa och miljö,

— är proportionerliga i förhållande till de eftersträvade målen,

— ej utgör medel för godtycklig diskriminering,

— inte innebär något förtäckt handelshinder mellan medlemsstaterna.

(119) Kommissionen anser därför att de anmälda nationella bestämmelserna kan godkännas i den mån de är tillämpliga på sådana gödselmedel.

(120) I den mån de anmälda nationella bestämmelserna är tillämpliga på andra gödselmedel än fosforgödselmedel i den mening som avses i förordning (EU) 2019/1009, anser kommissionen att de skulle ha en oproportionell effekt på den inre marknadens funktion i förhållande till det eftersträvade målet. Kommissionen anser därför att åtgärden måste avvisas i den mån den är tillämplig på sådana gödselmedel.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

De nationella bestämmelser som Konungariket Danmark har anmält enligt artikel 114.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som avviker från förordning (EU) 2019/1009 vad gäller kadmiumhalten i fosforgödselmedel, nämligen ett förbud mot att på den danska marknaden släppa ut gödselmedel med en kadmiumhalt högre än 48 mg/kg fosforpentoxid, godkänns i den mån de är tillämpliga på de fosforgödselmedel som avses i punkt 3 a ii i produktfunktionskategori 1.B och i punkt 2 a ii i produktfunktionskategori 1.C.I i del II i bilaga I till förordning (EU) 2019/1009, till dess att ett reviderat harmoniserat gränsvärde som är lika med eller lägre än det danska gränsvärdet börjar tillämpas på unionsnivå.

Artikel 2

De nationella bestämmelser som anmälts av Konungariket Danmark avvisas i den mån de är tillämpliga på andra gödselmedel än de fosforgödselmedel som avses i punkt 3 a ii i produktfunktionskategori 1.B och i punkt 2 a ii i produktfunktionskategori 1.C.I i del II i bilaga I till förordning (EU) 2019/1009.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Konungariket Danmark.

Utfärdat i Bryssel den 27 juli 2020.

På kommissionens vägnar
Thierry BRETON
Ledamot av kommissionen