

BESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 17. Oktober 2012

zu den vom Königreich Schweden nach Artikel 114 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2012) 7177)

(Nur der schwedische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2012/719/EU)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114 Absatz 6,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHVERHALT

(1) Am 17. Oktober 2011 teilte das Königreich Schweden der Kommission gemäß Artikel 114 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) mit, es beabsichtige, einzelstaatliche Bestimmungen zur Senkung des zulässigen Cadmiumgehalts phosphorhaltiger Düngemittel auf höchstens 46 Gramm Cadmium je Tonne Phosphor (entspricht 20 mg Cd/kg P₂O₅) einzuführen. Diese Maßnahmen würden von der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über Düngemittel⁽¹⁾ abweichen und den Höchstgehalt von 100 Gramm Cadmium je Tonne Phosphor (entspricht 44 mg Cd/kg P₂O₅), für den dem Königreich Schweden bereits eine Ausnahmeregelung gewährt wurde, senken.

1. Artikel 114 Absätze 5 und 6 AEUV

(2) Die Absätze 5 und 6 des Artikels 114 AEUV lauten:

„5. ... teilt ... ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch das Europäische Parlament und den Rat beziehungsweise durch den Rat oder die Kommission für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mit.

6. Die Kommission beschließt binnen sechs Monaten nach den Mitteilungen ..., die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen zu billigen oder abzulehnen, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern.

Erlässt die Kommission innerhalb dieses Zeitraums keinen Beschluss, so gelten die in den Absätzen ... 5 genannten einzelstaatlichen Bestimmungen als gebilligt.

⁽¹⁾ ABl. L 304 vom 21.11.2003, S. 1.

Die Kommission kann, sofern dies aufgrund des schwierigen Sachverhalts gerechtfertigt ist und keine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht, dem betreffenden Mitgliedstaat mitteilen, dass der in diesem Absatz genannte Zeitraum gegebenenfalls um einen weiteren Zeitraum von bis zu sechs Monaten verlängert wird.“

2. EU-Recht

(3) In der Richtlinie 76/116/EWG des Rates vom 18. Dezember 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Düngemittel⁽²⁾ sind die Anforderungen festgelegt, denen Düngemittel genügen müssen, wenn sie mit der Bezeichnung „EG-Düngemittel“ in Verkehr gebracht werden.

(4) In Anhang I der Richtlinie 76/116/EWG sind die Typenbezeichnungen und die zugehörigen Eigenschaften, beispielsweise die Zusammensetzung, aufgelistet, die jedes Düngemittel, das als „EG-Düngemittel“ bezeichnet werden könnte, aufweisen muss. Die in dieser Liste enthaltenen Typenbezeichnungen sind nach ihrem Gehalt an Primärnährstoffen, d. h. den Elementen Stickstoff, Phosphor und Kalium, in Kategorien unterteilt.

(5) Gemäß Artikel 7 der Richtlinie 76/116/EWG⁽³⁾ dürfen die Mitgliedstaaten aus Gründen der Zusammensetzung, der Kennzeichnung und der Verpackung den Verkehr mit Düngemitteln, die die Bezeichnung „EG-Düngemittel“ tragen und den Bestimmungen dieser Richtlinie genügen, nicht verbieten, beschränken oder behindern.

(6) Die Kommission hat mit ihrer Entscheidung 2002/399/EG vom 24. Mai 2002 zu vom Königreich Schweden gemäß Artikel 95 Absatz 4 EG-Vertrag mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln⁽⁴⁾ eine Ausnahmeregelung von der Richtlinie 76/116/EWG gewährt und die schwedischen Bestimmungen gebilligt, mit denen das Inverkehrbringen von Düngemitteln, die mehr als 100 Gramm Cadmium je Tonne Phosphor enthalten, in Schweden verboten wurde. Diese Ausnahmeregelung galt bis 31. Dezember 2005.

(7) Die Richtlinie 76/116/EWG wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 über Düngemittel ersetzt.

⁽²⁾ ABl. L 24 vom 30.1.1976, S. 21, ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003.

⁽³⁾ Ersetzt durch Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003.

⁽⁴⁾ ABl. L 138 vom 28.5.2002, S. 24.

- (8) Gemäß Artikel 35 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 gelten die von der Kommission nach Artikel 95 Absatz 6 EG-Vertrag gewährten Ausnahmen von Artikel 7 der Richtlinie 76/116/EWG als Ausnahmen von Artikel 5 der genannten Verordnung und bleiben ungeachtet des Inkrafttretens der Verordnung weiterhin wirksam.
- (9) Laut Erwägungsgrund 15 der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 wird die Kommission die Problematik ungewollter Cadmiumbeimengungen in mineralischen Düngemitteln in Angriff nehmen und gegebenenfalls einen Vorschlag für eine Verordnung erstellen, den sie dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegt. Die Kommission hat umfangreiche Vorarbeiten durchgeführt, allerdings aufgrund der Komplexität der verschiedenen zu berücksichtigenden Faktoren noch keinen Vorschlag verabschiedet.
- (10) Da die Ausnahmeregelung für Schweden nur bis zum 31. Dezember 2005 gewährt worden war, beantragte Schweden im Juni 2005 eine Verlängerung der bestehenden Ausnahmeregelung. Durch die Entscheidung 2006/347/EG der Kommission vom 3. Januar 2006 zu vom Königreich Schweden gemäß Artikel 95 Absatz 4 EG-Vertrag mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln ⁽¹⁾ ist es den schwedischen Behörden gestattet, die einzelstaatlichen Maßnahmen beizubehalten, bis auf EU-Ebene harmonisierte Maßnahmen für Cadmium in Düngemitteln zur Anwendung kommen.

3. Einzelstaatliche Bestimmungen

- (11) Die „Verordnung über chemische Stoffe (Verbote bezüglich Handhabung, Import und Export)“ (1998:944) ⁽²⁾ enthält unter anderem Bestimmungen über den höchstzulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln einschließlich solcher mit EG-Bezeichnung. Nach Artikel 3 Absatz 1 ist das Inverkehrbringen und die Verbreitung von Düngemitteln, die unter die Zolltarifnummern 25.10, 28.09, 28.35, 31.03 und 31.05 fallen und einen Cadmiumgehalt von über 100 Gramm je Tonne Phosphor aufweisen, verboten.
- (12) Die gemäß Artikel 114 Absatz 5 AEUV mitgeteilte geplante nationale Maßnahme würde den zulässigen Cadmiumgehalt in phosphorhaltigen Düngemitteln gegenüber dem derzeitigen Höchstwert von 100 Gramm Cadmium je Tonne Phosphor auf 46 Gramm Cadmium je Tonne Phosphor (46 mg Cd/kg P, entspricht 20 mg Cd/kg P₂O₅) senken.

II. VERFAHREN

- (13) Mit Schreiben vom 17. Mai 2011 teilte das Königreich Schweden der Kommission mit, es beantrage gemäß Artikel 114 Absatz 5 AEUV die Genehmigung zur Einführung einzelstaatlicher Bestimmungen zur Senkung des zulässigen Cadmiumgehalts phosphorhaltiger Düngemittel auf eine Höchstkonzentration von 46 Gramm je

Tonne Phosphor. Somit beantragen die schwedischen Behörden die Senkung des zulässigen Cadmiumgehalts, der mit der Entscheidung 2006/347/EG als Ausnahmeregelung gestattet wurde.

- (14) Mit Schreiben vom 17. Oktober 2011 übermittelten die schwedischen Behörden der Kommission zusätzlich den Wortlaut der geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, die die durch die Verordnungen 2008:255 und 2009:654 ⁽³⁾ eingeführten Änderungen enthalten.
- (15) Mit Schreiben vom 14. November 2011 informierte die Kommission die schwedischen Behörden, dass der sechsmonatige Prüfungszeitraum gemäß Artikel 114 Absatz 6 am 18. Oktober 2011 beginne.
- (16) Mit Schreiben vom 17. Oktober 2011 setzte die Kommission die übrigen Mitgliedstaaten über den von Schweden gestellten Antrag in Kenntnis. Die Kommission veröffentlichte außerdem eine Bekanntmachung des Antrags im *Amtsblatt der Europäischen Union* ⁽⁴⁾, um Dritte über die einzelstaatlichen Maßnahmen zu informieren, die Schweden einzuführen beabsichtigt, sowie über die hierfür angegebenen Gründe. Daraufhin unterstützte Lettland den schwedischen Antrag. Weitere Stellungnahmen gingen bei der Kommission nicht ein.
- (17) Angesichts des schwierigen Sachverhalts bat die Kommission den Ausschuss „Gesundheits- und Umweltrisiken“ (SCHER) um eine Stellungnahme zur Qualität der schwedischen Risikobewertung insgesamt, zu etwaigen nennenswerten Mängeln, zur Angemessenheit der untersuchten Szenarien und zu den zugrunde gelegten Annahmen sowie zur Zuverlässigkeit und Gültigkeit der Schlussfolgerungen bezüglich der ermittelten Umweltrisiken.
- (18) Der SCHER gab seine Stellungnahme am 27. Februar 2012 ab ⁽⁵⁾. Der Ausschuss kam zu dem Schluss, dass der schwedische Bericht eine gute wissenschaftliche Qualität aufweise, die untersuchten Szenarien im Allgemeinen angemessen und die meisten in den Szenarien herangezogenen Werte der Parameter akzeptabel seien. Der SCHER ist jedoch der Auffassung, dass eine Reihe von Feststellungen im Bericht nicht hinreichend belegt seien.
- (19) Aufgrund der vom SCHER ermittelten verbleibenden Unsicherheiten in Bezug auf zentrale Annahmen der schwedischen Behörden, die Letztere zu dem Schluss führen, es bestehe in Schweden eine Gefährdung aquatischer Organismen in kleinen Bächen — die einzige von den schwedischen Behörden ermittelte Umweltgefährdung — und aufgrund fehlender Beweise dafür, dass die menschliche Gesundheit durch eine Verlängerung des Zeitraums für die Bewertung des schwedischen Antrags gefährdet ist, hält die Kommission es für gerechtfertigt, den in Artikel 114 Absatz 6 Unterabsatz 1 genannten Zeitraum zu verlängern.

⁽¹⁾ ABl. L 129 vom 17.5.2006, S. 19.

⁽²⁾ Schwedisches Gesetzblatt (SFS Svensk författningssamling) vom 14. Juli 1998.

⁽³⁾ Schwedisches Gesetzblatt (SFS Svensk författningssamling) vom 4. Juni 2009.

⁽⁴⁾ ABl. C 309 vom 21.10.2011, S. 8. und ABl. C 339 vom 19.11.2011, S. 24.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_156.pdf.

- (20) Am 18. April 2012 teilte die Kommission dem Königreich ihren Beschluss ⁽¹⁾ mit, in Einklang mit Artikel 114 Absatz 6 Unterabsatz 3 AEUV den in Unterabsatz 1 genannten Zeitraum von sechs Monaten, in dem die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen gebilligt oder abgelehnt werden können, um einen weiteren Zeitraum, der am 18. Oktober 2012 abläuft, zu verlängern.
- (21) Mit Schreiben vom 27. April 2012 informierte die Kommission die schwedischen Behörden über die in der Stellungnahme des SCHER ermittelten Unsicherheiten und forderte sie auf, weitere Erklärungen vorzulegen, auf deren Grundlage die Kommission abschließend Stellung nehmen könnte.
- (22) Mit Schreiben vom 2. Juli 2012 antworteten die schwedischen Behörden der Kommission, ohne auf die vom SCHER ermittelten Unsicherheiten einzugehen, und brachten stattdessen vor, dass die Bezeichnung „Schutz der Umwelt“ in Artikel 114 Absatz 5 AEUV Gesundheitsaspekte abdecke. Daher sollte eine Untersuchung der Mitteilung Schwedens die darin aufgeführten Argumente in Bezug auf Aspekte der menschlichen Gesundheit berücksichtigen.

III. BEWERTUNG

1. Prüfung der Zulässigkeit

- (23) Im Beschluss 2012/230/EU stellte die Kommission fest, dass der vom Königreich Schweden vorgelegte Antrag auf eine Genehmigung zur Einführung strengerer nationaler Maßnahmen bezüglich des höchsten zulässigen Cadmiumgehalts von Düngemitteln zulässig ist.

2. Sachliche Beurteilung

- (24) Gemäß den Bestimmungen des Artikels 114 AEUV muss die Kommission sicherstellen, dass alle Voraussetzungen, die einem Mitgliedstaat die Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung im Sinne dieses Artikels ermöglichen, erfüllt sind.
- (25) In Artikel 114 Absatz 5 AEUV ist festgelegt, dass, falls ein Mitgliedstaat es für erforderlich hält, einzelstaatliche Bestimmungen einzuführen, die von einer Harmonisierungsmaßnahme abweichen, diese Bestimmungen auf der Grundlage neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse in Bezug auf den Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines für diesen Mitgliedstaat spezifischen Problems gerechtfertigt werden müssen, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt.
- (26) Außerdem beschließt die Kommission nach Artikel 114 Absatz 6 AEUV die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen zu billigen oder abzulehnen, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern.

- (27) Bedenken bezüglich schädlicher Auswirkungen von Cadmium in Düngemitteln auf die Umwelt (und die menschliche Gesundheit) wurden bereits umfassend während der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens zur Europäischen Union erörtert. Diesen drei Mitgliedstaaten wurden vorübergehende Ausnahmeregelungen vom EU-Recht über Düngemittel gewährt, um eine sorgfältige Beurteilung der Risiken aufgrund von Cadmium in Düngemitteln auf EU-Ebene zu ermöglichen.
- (28) Im Jahr 2002 wurde der Wissenschaftliche Ausschuss für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt (SCTEE) von der Kommission um eine Stellungnahme ⁽²⁾ zur Wahrscheinlichkeit einer Anreicherung von Cadmium im Boden durch den Einsatz von phosphathaltigen Düngemitteln gebeten. Auf der Grundlage von Studien zur Risikobewertung von acht Mitgliedstaaten und zusätzlicher Analysen gelangte der SCTEE zu dem Schluss, dass phosphathaltige Düngemittel mit einem Cadmiumgehalt von 60 mg Cd/kg P₂O₅ oder mehr in der EU in den meisten Fällen zu einer Cadmiumanreicherung in den Böden führen dürften, während phosphathaltige Düngemittel mit einem Cadmiumgehalt von 20 mg Cd/kg P₂O₅ oder weniger im Zeitraum von 100 Jahren nicht zu einer langfristigen Anreicherung von Cadmium im Boden führen dürften, sofern eine Cadmiumeinbringung in anderer Form nicht berücksichtigt wird.
- (29) Im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates vom 23. März 1993 zur Bewertung und Kontrolle der Umweltrisiken chemischer Altstoffe ⁽³⁾ wurden Cadmium und Cadmiumoxid als mit Vorrang zu prüfende Stoffe bestimmt.
- (30) Als die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 verabschiedet wurde, sah die Kommission keinen Grenzwert für Cadmium in Düngemitteln vor, erkannte jedoch die Notwendigkeit, dieses spezielle Problem ins Auge zu fassen, sobald Daten aus der EU-Risikobewertung zu Cadmium und Cadmiumoxid vorliegen.
- (31) Der Bericht über die EU-Risikobewertung zu Cadmium und Cadmiumoxid ⁽⁴⁾ wurde im Dezember 2007 veröffentlicht. Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen dieses Berichts wurden in der Risikobegrenzungsstrategie für Cadmium und Cadmiumoxid konkrete Maßnahmen zur Verringerung des Cadmiumgehalts in Lebensmitteln, Tabakmischungen und phosphathaltigen Düngemitteln unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedingungen in der Union empfohlen ⁽⁵⁾.
- (32) Auf EU-Ebene wird derzeit daran gearbeitet, angemessene Grenzwerte für Cadmium in Düngemitteln festzulegen, wobei zahlreiche Faktoren berücksichtigt werden, unter anderem die unterschiedlichen Bedingungen in der EU sowie die Verfügbarkeit, die geografische Herkunft und die Zusammensetzung der für die Herstellung von Düngemitteln verwendeten Phosphate. Die Kommission will angemessene Grenzwerte für Kontaminanten in Düngemitteln (auch Cadmium) in den Vorschlag für die Überarbeitung der Düngemittelrichtlinie aufnehmen, die für 2013 geplant ist.

⁽¹⁾ Beschluss 2012/230/EU der Kommission vom 18. April 2012 zur Verlängerung des in Artikel 114 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union genannten Zeitraums im Zusammenhang mit vom Königreich Schweden gemäß Artikel 114 Absatz 5 AEUV mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln (ABl. L 116 vom 28.4.2012, S. 29).

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/health/ph_risk/committees/sct/documents/out162_en.pdf.

⁽³⁾ ABl. L 84 vom 5.4.1993, S. 1.

⁽⁴⁾ http://esis.jrc.ec.europa.eu/doc/risk_assessment/REPORT/cdoxidereport302.pdf.

⁽⁵⁾ ABl. C 149 vom 14.6.2008, S. 6.

- (33) Zur Untermauerung ihres Antrags auf Verringerung des bestehenden Grenzwerts in Schweden haben die schwedischen Behörden eine neue Risikobewertung von Cadmium in der Umwelt in Schweden durchgeführt, die im Januar 2011 abgeschlossen wurde. Darin werden die PNEC-Werte (Predicted No-Effect Concentration) für Organismen, die für verschiedene Umweltkompartimente repräsentativ sind, mit den Cadmiumkonzentrationen in der Umwelt in Schweden verglichen, wobei verschiedene Szenarien für die Cadmiumeinbringung über Düngemittel und andere Quellen als Grundlage dienen. In der Mitteilung wurde auch auf bestimmte Studien Bezug genommen, die im Rahmen der vorherigen der Kommission gemäß Artikel 114 Absatz 4 AEUV vorgelegten Anträge unterbreitet wurden (diese wurden bereits in der Begründung der derzeitigen Ausnahmeregelung für Schweden, einen Cadmiumhöchstwert von 100 Gramm je Tonne Phosphor beizubehalten, berücksichtigt), sowie auf die EU-Risikobewertung zu Cadmium und Cadmiumoxid.
- (34) Die PNEC-Werte für Süßwasser hängen vom Härtegrad ab. Da das Wasser in schwedischen Binnengewässern ausgesprochen weich ist, dürfte für aquatische Organismen bereits eine niedrigere Cadmium-Konzentration toxisch sein, als dies in anderen Teilen Europas der Fall ist. Daher dürften aquatische Organismen in schwedischen Gewässern im Allgemeinen sensibler auf Cadmium reagieren als in mittel- und südeuropäischen Gewässern.
- (35) Aus Ergebnissen von in den Jahren 2006 und 2009 in schwedischen Oberflächengewässern durchgeführten Überwachungsprogrammen geht hervor, dass rund 1 % der Seen und 7 % der Küstengewässer Cadmium-Konzentrationen aufweisen, die höher sind als die PNEC-Werte. In einer 2008 durchgeführten Überprüfung wurde der Schluss gezogen, dass die Maßnahmen zur Emissionsminderung bei den meisten Metallen zu erheblich geringeren Konzentrationen in aquatischen Organismen geführt haben; im Fall von Cadmium ist die Lage allerdings weniger eindeutig. Die in den letzten Jahren zunehmenden Auswirkungen auf das Immunsystem von Fischen (Aalmutter) scheinen mit den zunehmenden Cadmium-Konzentrationswerten bei Fischen zu korrelieren. Im Jahr 2011 wurde ein weiterer Bericht erstellt mit dem Ziel, die künftige Entwicklung der Cadmiumwerte in Ackerböden und Kulturen zu beschreiben und die in 100 Jahren vorhandenen Konzentrationen zu schätzen; anhand der Ergebnisse wurde ein Worst-Case-Szenario entwickelt, um für 100 Jahre im Voraus die Gefährdung aquatischer Organismen in Gewässern zu schätzen, die in der Nähe gedüngter Felder liegen.
- (36) Die schwedischen Behörden kommen in ihrer Bewertung zu dem Schluss, dass für aquatische Organismen in ausgesprochen weichem Wasser (mit einem Härtegrad von weniger als 5 mg CaCO₃/l) auf längere Sicht ein erhöhtes Risiko bestehen könnte. Dies ist jedoch nur für kleine Bäche wahrscheinlich, in denen Dränwasser aus Ackerböden wenig verdünnt wird. Weitere aus der Verwendung von Cadmium in Düngemitteln resultierende Umweltrisiken wurden von den schwedischen Behörden nicht festgestellt.
- (37) Angesichts der komplexen Zusammenhänge zwischen der Einbringung von Cadmium über phosphathaltige Düngemittel in den Boden, einer möglichen Anreicherung im Boden und den Gefahren für die Umwelt bat die Kommission den SCHER um eine Stellungnahme zur Qualität der schwedischen Risikobewertung insgesamt, zu etwaigen nennenswerten Mängeln, zur Angemessenheit der untersuchten Szenarien und zu den zugrunde gelegten Annahmen sowie zur Zuverlässigkeit und Gültigkeit der Schlussfolgerungen bezüglich der ermittelten Umweltrisiken.
- (38) Der SCHER gab seine Stellungnahme am 27. Februar 2012 ab ⁽¹⁾. Wie bereits im Beschluss 2012/230/EU dargelegt, kam der Ausschuss zu dem Schluss, dass der schwedische Bericht eine gute wissenschaftliche Qualität aufweist, die untersuchten Szenarien im Allgemeinen angemessen und die meisten in den Szenarien herangezogenen Werte der Parameter akzeptabel sind. Allerdings war der SCHER der Auffassung, dass eine Reihe von Feststellungen und/oder Annahmen im Bericht nicht ausreichend belegt wurden und für einige Szenarien eher Worst-Case-Bedingungen zugrunde gelegt wurden. Der SCHER vertrat die Meinung, dass die von den schwedischen Behörden vorgeschlagenen Annahmen für eine Vorhersage des Cadmiumgehalts in weichem Wasser, zu einer Überschätzung der Gefahren führen könnte, und unterstützte folglich nicht die von den schwedischen Behörden vorgelegten Ergebnisse für Bäche, die das einzige Umweltkompartiment sind, für das die schwedischen Behörden Risiken ermittelt hatten. Insgesamt hielt der SCHER die Annahmen im schwedischen Bericht zur Berechnung der Umweltgefährdung in Schweden für ungeeignet.
- (39) Gleichwohl verwies der SCHER auf die frühere Bewertung des CSTEES aus dem Jahr 2002, wonach aufgrund von Schätzungen für die meisten Böden in Europa nicht mit einer Erhöhung der Cadmiumkonzentration über die Schwelle von 46 mg Cd/kg P hinaus zu rechnen sei. Obwohl es sich dabei nicht um neue wissenschaftliche Erkenntnisse handelt, bestätigte der SCHER, dass diese Schätzungen auch für schwedische Ackerböden nach wie vor vertretbar sind, und merkte an, dass sich die Ableitung auf ein „Stillstandsprinzip“ stützt und nicht auf eine Risikobewertung, wie es in der vorliegenden Begründung der schwedischen Behörden der Fall ist.
- (40) In ihrem Schreiben vom 2. Juli 2012 gingen die schwedischen Behörden nicht näher auf die vom SCHER ermittelten Schwachpunkte hinsichtlich der möglichen Gefahren für die Umwelt ein. Da die Stellungnahme des CSTEES im Jahr 2002 vor der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 erfolgte, gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die schwedischen Behörden nicht anhand neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse dargelegt haben, dass aufgrund eines spezifischen Problems Schwedens, das sich nach Annahme der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 ergeben hat, eine Gefahr für die Umwelt besteht.
- (41) In ihrem Schreiben vom 2. Juli 2012 brachten die schwedischen Behörden vor, dass die Bezeichnung „Schutz der Umwelt“ in Artikel 114 Absatz 5 AEUV Gesundheitsaspekte abdecke und dass die Untersuchung der schwedischen Mitteilung daher auch die Argumente in Bezug auf Gesundheitsaspekte berücksichtigen sollte.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_156.pdf.

- (42) Unbeschadet der korrekten rechtlichen Auslegung von Artikel 114 Absatz 5 bezog die Kommission die Bewertung der Gefahren, die über die Umwelt von Cadmium in Düngemitteln für die schwedische Bevölkerung ausgehen könnten (insbesondere durch die Nahrungsaufnahme), in ihre Analyse mit ein.
- (43) In ihrer Begründung führen die schwedischen Behörden gesundheitsbezogene Argumente für eine weitere Verringerung der Cadmium-Exposition der Bevölkerung Schwedens an, wie hohe Osteoporoseinzidenz, vermehrt brüchige Knochen und Knochenbrüche, Auswirkungen auf die Nierenfunktion in Teilen der Bevölkerung, bei denen der Cadmiumgehalt über 1 mg/g Kreatinin liegt, sowie Gefahren für empfindliche Bevölkerungsgruppen (Diabetiker, Personen mit Eisenmangel — beide Gruppen haben in Schweden einen hohen Anteil). Den schwedischen Behörden zufolge könnte der geringere pH-Wert in schwedischen Böden zu einer stärkeren Adsorbierung von Cadmium in Getreide führen, was seinerseits zu einer höheren Exposition der Bevölkerung führen kann, da eine Exposition weitgehend von der Cadmiumaufnahme durch Lebensmittel — vor allem pflanzlichen Ursprungs — abhängt.
- (44) Die Kommission bat um eine weitere Stellungnahme des SCHER⁽¹⁾, der sich dazu äußern sollte, ob die von den schwedischen Behörden ermittelten Gesundheitsgefahren für Schweden spezifisch sind und ob sie sich nach dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 ergeben haben.
- (45) In Bezug auf die Frage, ob sich die Situation in Schweden anders darstellt als in anderen Teilen Europas, stimmt der SCHER zu, dass der pH-Wert des Bodens in Schweden durchschnittlich niedriger ist als in anderen Teilen Europas. Da jedoch der Austrag von Cadmium aus dem Boden durch Auswaschung bei einem niedrigeren pH-Wert des Bodens zunimmt, ist die Nettoanreicherung von Cadmium im Boden bei vergleichbarer Cadmiumkonzentration und vergleichbaren Ausbringungsraten von Düngemitteln in Schweden geringer als in anderen Teilen Europas. Der SCHER merkt an, dass im schwedischen Bericht selbst (Zusammenfassung von Anhang IV) die Schlussfolgerung des SCHER untermauert wird; denn hier heißt es: „Es war schwierig, eindeutig zu zeigen, dass in Schweden spezifische Bedingungen herrschen, wodurch schwedische Böden anfälliger für Cadmiumeintrag sind als Böden in Mitteleuropa. Allerdings ist der pH-Wert ein wichtiger Faktor für die Regulierung der Aufnahme von Cadmium aus den Böden durch Getreide; und der pH-Wert in schwedischen Böden scheint etwa eine pH-Einheit niedriger zu sein als der allgemeine Durchschnittswert in Europa. Dies dürfte mit dem geringen Vorkommen von kalkhaltigem Gestein in Schweden in Zusammenhang stehen. Außerdem enthält schwedischer Weizen Cadmium in einer Menge, die mit der in vielen anderen europäischen Ländern vergleichbar ist, obwohl die Cadmiumkonzentration in schwedischen Böden relativ gering ist.“ Obwohl dem SCHER zufolge die Daten für den Eintrag aus atmosphärischer Deposition im schwedischen Bericht aktualisiert wurden, waren die Szenarien für die Berechnung der Massenbilanz bereits in den Szenarien enthalten, die in der Stellungnahme des
- CSTEE im Jahr 2002 berücksichtigt wurden, und es gibt keine neuen Informationen, die nahelegen würden, dass diese nicht mehr anwendbar sind.
- (46) Der SCHER stimmt zu, dass bei einem niedrigeren pH-Wert die Bioverfügbarkeit von Cadmium und seine Aufnahme durch Getreide steigt, so dass die Verfügbarkeit von Cadmium im Boden für Weizen etwas höher ist als in den meisten europäischen Ländern. Der SCHER stellt jedoch fest, dass, wenn der niedrige pH-Wert gleich bleibt, sich die Cadmiumkonzentrationen in Getreide in Schweden im Vergleich zu den meisten anderen Ländern in Europa langsamer entwickeln werden (geringere Zunahme), weil der Cadmiumgehalt im Boden bei gleichbleibendem Eintrag langsamer ansteigt.
- (47) In Bezug auf eine Exposition gegenüber Cadmium über die Ernährung gelangt der SCHER zu dem Schluss, dass im schwedischen Bericht keine Daten dafür vorliegen, dass eine Exposition gegenüber Cadmium über die Ernährung in Schweden größer ist als im übrigen Europa, und zwar weder beim mittleren noch beim oberen Perzentil der Exposition. Jüngste Entwicklungen weisen nicht auf eine Zunahme der Exposition über die Ernährung hin, was auch für die Körperbelastung mit Cadmium in der breiten Bevölkerung gilt. Schließlich verweist der SCHER darauf, dass im schwedischen Bericht belegt wird, dass Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit in Schweden bei einer Körperbelastung mit Cadmium Werte festzustellen sind, die unterhalb der vormals gemeldeten Werte liegen, dass jedoch nicht belegt wird, dass die schwedische Bevölkerung auf Cadmium sensibler reagiert hat oder nun reagiert als diejenige in anderen europäischen Ländern.
- (48) Insgesamt gelangt der SCHER zu dem Schluss, dass der schwedische Bericht eine ausführliche und aktualisierte Bewertung der langfristigen Auswirkungen von Cadmium in Düngemitteln auf die menschliche Gesundheit über die Nahrungskette enthält. Der SCHER zeigt auf, dass der Bericht keine Argumente enthält, die überzeugend darlegen, dass der schwedische Fall einzigartig ist oder dass aus den Daten, die nach der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 bekannt wurden, spezifische Gründe für zusätzliche Bedenken hervorgehen.
- (49) Abschließend ist die Kommission der Auffassung, dass das Königreich Schweden die beabsichtigte einzelstaatliche Maßnahme in Bezug auf den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt in Düngemitteln auf der Grundlage neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse in Bezug auf den Schutz der Umwelt aufgrund eines für Schweden spezifischen Problems nicht gerechtfertigt hat, das sich nach dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 ergeben hat.
- (50) Die Kommission weist darauf hin, dass in der schwedischen Mitteilung die Einführung der mitgeteilten Maßnahme nicht mit der Arbeitsumwelt begründet wird.

IV. FAZIT

- (51) Falls ein Mitgliedstaat es für erforderlich hält, von Harmonisierungsmaßnahmen der Union abweichende einzelstaatliche Bestimmungen einzuführen, muss er diese nach Artikel 114 Absatz 5 AEUV mit neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt begründen, es muss ein spezifisches Problem für diesen Mitgliedstaat bestehen und dieses Problem muss sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergeben haben.

(1) Stellungnahmen des SCHER (in englischer Sprache) können unter folgender Adresse abgerufen werden: http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/opinions/index_en.htm#id5.

- (52) Nach Untersuchung des schwedischen Antrags vertritt die Kommission in diesem Fall die Auffassung, dass das Königreich Schweden keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt vorgelegt hat, die zeigen würden, dass auf seinem Hoheitsgebiet ein spezifisches Problem besteht, das nach dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 über Düngemittel entstanden ist und das die Einführung der mitgeteilten nationalen Maßnahme erfordert.
- (53) Folglich erfüllt der Antrag des Königreichs Schweden auf Einführung nationaler Maßnahmen zur Verringerung des zulässigen Cadmiumgehalts in phosphorhaltigen Düngemitteln auf einen Höchstwert von 46 Gramm Cadmium je Tonne Phosphor nicht die in Artikel 114 Absatz 5 festgelegten Bedingungen.
- (54) Nach Artikel 114 Absatz 6 AEUV billigt die Kommission die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen oder lehnt diese ab, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern.
- (55) Da der Antrag des Königreichs Schweden die Grundvoraussetzungen von Artikel 114 Absatz 5 nicht erfüllt, besteht für die Kommission keine Notwendigkeit, die Voraussetzungen von Artikel 114 Absatz 6 zu prüfen.
- (56) Daher kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass der Antrag des Königreichs Schweden auf Einführung einzelstaatlicher Bestimmungen, die von der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 abweichen, zulässig ist, dass er je-

doch die Voraussetzungen nach Artikel 114 Absatz 5 AEUV nicht erfüllt, da Schweden keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse in Bezug auf den Schutz der Umwelt aufgrund eines für sein Hoheitsgebiet spezifischen Problems, das sich nach dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 ergeben hat, vorlegte.

- (57) Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen nach Artikel 114 Absatz 6 EG-Vertrag nicht gebilligt werden können —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die geplanten einzelstaatlichen Bestimmungen, mit denen der zulässige Höchstwert für den Cadmiumgehalt in phosphorhaltigen Düngemitteln von derzeit 100 Gramm Cadmium je Tonne Phosphor auf 46 Gramm Cadmium je Tonne Phosphor gesenkt werden soll und die der Kommission am 17. Oktober 2011 vom Königreich Schweden mitgeteilt wurden, werden abgelehnt.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an das Königreich Schweden gerichtet.

Brüssel, den 17. Oktober 2012

Für die Kommission
Antonio TAJANI
Vizepräsident