

DECYZJA KOMISJI (UE) 2020/1184**z dnia 17 lipca 2020 r.****w sprawie przepisów krajowych notyfikowanych przez Węgry na podstawie art. 114 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących zawartości kadmu w nawozach fosforowych***(notyfikowana jako dokument nr C(2020) 4862)***(Jedynie tekst w języku węgierskim jest autentyczny)**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 114 ust. 6,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. FAKTY I PROCEDURA

- (1) Dnia 19 lipca 2019 r. Węgry notyfikowały Komisji, na podstawie art. 114 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), swój zamiar utrzymania w mocy przepisów krajowych dotyczących zawartości kadmu w nawozach fosforowych w drodze odstępstwa od rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1009 ⁽¹⁾.

1.1. Przepisy Unii1.1.1. *Art. 114 ust. 4 i 6 TFUE*

- (2) Art. 114 ust. 4 i 6 TFUE stanowi:

„4. Jeżeli po przyjęciu środka harmonizującego przez Parlament Europejski i Radę, przez Radę lub przez Komisję, Państwo Członkowskie uzna za niezbędne utrzymanie przepisów krajowych uzasadnionych ważnymi względami określonymi w artykule 36 lub dotyczącymi ochrony środowiska, lub środowiska pracy, notyfikuje je Komisji, wskazując powody ich utrzymania.

[...]

6. W terminie 6 miesięcy od notyfikacji określonych w ustępach 4 [...] Komisja zatwierdza lub odrzuca przepisy krajowe, o których mowa, po sprawdzeniu, czy są one środkiem arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między Państwami Członkowskimi i czy stanowią one przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

W przypadku braku decyzji Komisji w tym terminie przepisy krajowe określone w ustępach 4 [...] są uważane za zatwierdzone.

W przypadku gdy jest to uzasadnione złożonością sprawy i nie ma niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzkiego, Komisja może notyfikować danemu państwu członkowskiemu, że okres, o którym mowa w niniejszym ustępie może być przedłużony na kolejny okres trwający do 6 miesięcy”.

1.2. Przepisy harmonizujące w dziedzinie produktów nawozowych1.2.1. *Rozporządzenie (WE) nr 2003/2003*

- (3) Rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽²⁾ stosuje się do produktów wprowadzanych do obrotu jako nawozy z oznakowaniem „nawóz WE”. Nawóz należący do typu nawozów ujętych w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 2003/2003 i spełniający wymagania ustanowione w tym rozporządzeniu może być oznakowany jako „nawóz WE” i być przedmiotem swobodnego przepływu na rynku wewnętrznym.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1009 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiające przepisy dotyczące udostępniania na rynku produktów nawozowych UE, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1069/2009 i (WE) nr 1107/2009 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 (Dz.U. L 170 z 25.6.2019, s. 1).

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. w sprawie nawozów (Dz.U. L 304 z 21.11.2003, s. 1).

- (4) W załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 2003/2003 określono wyczerpujący wykaz typów nawozów objętych przepisami harmonizującymi. W przypadku każdego typu nawozu istnieją szczegółowe wymogi dotyczące na przykład zawartości składników pokarmowych, rozpuszczalności składników pokarmowych lub metod przetwarzania.
- (5) Rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 stosuje się głównie do nawozów nieorganicznych. W niektórych typach nawozów, których dotyczy rozporządzenie, zawartość fosforu wynosi co najmniej 5 % (m/m) w przeliczeniu na pięciotlenek fosforu (P_2O_5).
- (6) W art. 5 rozporządzenia (WE) nr 2003/2003 określono zasadę swobodnego obrotu nawozami WE na rynku wewnętrznym, wskazując, że państwa członkowskie nie mogą, na podstawie składu, oznakowania, etykietowania lub pakowania, czy innych wymagań zawartych w tym rozporządzeniu, zakazywać, ograniczać lub utrudniać wprowadzania do obrotu nawozów WE, które spełniają przepisy tego rozporządzenia.
- (7) W rozporządzeniu tym nie określono żadnych wartości dopuszczalnych w odniesieniu do zanieczyszczeń w nawozach WE. W związku z tym, z kilkoma wyjątkami wynikającymi z decyzji Komisji przyjętych w zastosowaniu odpowiednich postanowień TFUE ^(?), nawozy WE o zawartości fosforu wynoszącej co najmniej 5 % P_2O_5 są przedmiotem swobodnego przepływu na rynku wewnętrznym niezależnie od zawartości kadmu w tych nawozach.
- (8) Powzięty przez Komisję zamiar zajęcia się kwestią niezamierzonej zawartości kadmu w nawozach mineralnych zapowiedziano już jednak w motywie 15 rozporządzenia (WE) nr 2003/2003. Zgodnie z tym motywem „Nawozy mogą być zanieczyszczone substancjami, które mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz dla środowiska. Zgodnie z opinią Komitetu Naukowego ds. Toksyczności, Ekotoksyczności i Środowiska (SCTEE) Komisja zamierza zająć się kwestią niezamierzonej zawartości kadmu w nawozach mineralnych oraz, jeśli będzie to zasadne, przygotować projekt rozporządzenia, który zamierza przedstawić Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie. Podobna procedura zostanie, w razie potrzeby, przyjęta w stosunku do innych zanieczyszczeń”.

1.2.2. Rozporządzenie (UE) 2019/1009

- (9) W rozporządzeniu (UE) 2019/1009 określono przepisy harmonizujące dotyczące „produktów nawozowych UE”. Uchyła ono rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 ze skutkiem od dnia 16 lipca 2022 r.
- (10) Produkty nawozowe UE są produktami nawozowymi, które w momencie udostępniania na rynku wewnętrznym mają oznakowanie CE. Produkt nawozowy UE musi spełniać wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2019/1009 dla odpowiedniej kategorii funkcji produktu („PFC”) oraz dla odpowiedniej kategorii lub odpowiednich kategorii materiału składowego i być etykietowany zgodnie z wymogami dotyczącymi etykietowania określonymi w tym rozporządzeniu. Istnieje siedem PFC produktów nawozowych UE, z których jedna dotyczy nawozów.
- (11) Rozporządzenie (UE) 2019/1009 obejmuje nawozy nieorganiczne w sposób bardziej ogólny niż załącznik I do rozporządzenia (WE) nr 2003/2003, z zastrzeżeniem pewnych ogólnych wymogów dotyczących ich jakości i bezpieczeństwa. Ponadto rozporządzenie (UE) 2019/1009 ma zastosowanie do nawozów organicznych i nawozów organiczno-mineralnych, które nie są objęte zakresem przedmiotowym rozporządzenia (WE) nr 2003/2003.
- (12) W rozporządzeniu (UE) 2019/1009 wprowadzono na poziomie Unii pojęcie „nawozu fosforowego” w odniesieniu do nieorganicznych nawozów makroskładnikowych lub nawozów organiczno-mineralnych o zawartości fosforu wynoszącej co najmniej 5 % P_2O_5 .
- (13) W rozporządzeniu tym określono, po raz pierwszy na szczeblu Unii, wartości dopuszczalne dla zawartości zanieczyszczeń w produktach nawozowych UE. Na podstawie pkt 3 lit. a) ppkt (ii) w sekcji PFC 1(B), Nawóz organiczno-mineralny, oraz pkt 2 lit. a) ppkt (ii) w sekcji PFC 1(C)(I), Nieorganiczny nawóz makroskładnikowy, załącznika I do rozporządzenia (UE) 2019/1009 zawartość kadmu w nawozach fosforowych nie może przekraczać wartości dopuszczalnej wynoszącej 60 mg/kg P_2O_5 .

^(?) Zob. decyzje Komisji z dnia 3 stycznia 2006 r.: decyzja 2006/347/WE w sprawie przepisów krajowych zgłoszonych przez Królestwo Szwecji na podstawie art. 95 ust. 4 Traktatu WE, dotyczących maksymalnej dopuszczalnej zawartości kadmu w nawozach (Dz.U. L 129 z 17.5.2006, s. 19), decyzja 2006/348/WE w sprawie przepisów krajowych zgłoszonych przez Republikę Finlandii na podstawie art. 95 ust. 4 Traktatu WE, dotyczących maksymalnej dopuszczalnej zawartości kadmu w nawozach (Dz.U. L 129 z 17.5.2006, s. 25) oraz decyzja 2006/349/WE w sprawie przepisów krajowych zgłoszonych przez Republikę Austrii na podstawie art. 95 ust. 4 Traktatu WE, dotyczących maksymalnej dopuszczalnej zawartości kadmu w nawozach (Dz.U. L 129 z 17.5.2006, s. 31).

- (14) Zasada swobodnego przepływu jest zapisana w art. 3 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2019/1009, zgodnie z którym państwa członkowskie nie mogą utrudniać – ze względów dotyczących składu, etykietowania lub innych aspektów objętych niniejszym rozporządzeniem – udostępniania na rynku produktów nawozowych UE zgodnych z tym rozporządzeniem. Zgodnie jednak z art. 3 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2019/1009 państwo członkowskie, które w dniu 14 lipca 2019 r. korzysta z odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 2003/2003 w odniesieniu do zawartości kadmu w nawozach przyznanego zgodnie z art. 114 ust. 4 TFUE, może nadal stosować do produktów nawozowych UE krajowe wartości dopuszczalne dla zawartości kadmu w nawozach dopóki na poziomie Unii nie zaczną być stosowane zharmonizowane wartości dopuszczalne dla zawartości kadmu w nawozach fosforowych, które będą równe krajowej dopuszczalnej wartości lub od niej niższe.
- (15) Ponadto do dnia 16 lipca 2026 r. Komisja ma obowiązek dokonania przeglądu wartości dopuszczalnych dla zawartości kadmu w nawozach fosforowych w celu oceny możliwości obniżenia tych wartości do odpowiednio niższego poziomu. Komisja musi wziąć przy tym pod uwagę czynniki środowiskowe, w szczególności w kontekście warunków glebowych i klimatycznych, a także czynniki zdrowotne i społeczno-ekonomiczne, w tym względy bezpieczeństwa dostaw.

1.2.3. System fakultatywny

- (16) Unijny rynek produktów nawozowych jest zharmonizowany jedynie częściowo.
- (17) Celem rozporządzenia (WE) nr 2003/2003 jest zapewnienie swobodnego obrotu nawozami WE na rynku wewnętrznym. Nie ma ono jednak wpływu na tzw. „nawozy krajowe” wprowadzone do obrotu w państwach członkowskich zgodnie z przepisami krajowymi. Producenci mogą podjąć decyzję o wprowadzeniu nawozu do obrotu jako „nawozu WE” lub jako „nawozu krajowego”.
- (18) W rozporządzeniu (UE) 2019/1009 system fakultatywny pozostawiono niezmieniony. Zapewnia ono zatem swobodny przepływ produktów nawozowych UE na rynku wewnętrznym i nadal umożliwia wprowadzanie do obrotu krajowych produktów nawozowych. Wybór należy do producenta.
- (19) Na podstawie rozporządzenia (WE) nr 2003/2003 oraz na podstawie rozporządzenia (UE) 2019/1009 państwa członkowskie nie mają prawa utrudniać udostępniania na rynku zgodnych z przepisami nawozów WE oraz, odpowiednio, produktów nawozowych UE ze względów związanych m.in. z zawartością kadmu.
- (20) Państwa członkowskie mogą jednak utrzymać lub wprowadzić wszelkie wartości dopuszczalne, jakie uznają za właściwe, dla zawartości zanieczyszczeń w krajowych produktach nawozowych, które to produkty nie są objęte zakresem rozporządzenia (UE) 2019/1009. Każde państwo członkowskie jest w mniejszym lub większym stopniu zagrożone ryzykiem, jakie akumulacja kadmu stanowi dla długotrwałego zrównoważonego rozwoju produkcji roślinnej. Większość państw członkowskich wprowadziła już przepisy ograniczające zawartość kadmu w krajowych produktach nawozowych w celu ograniczenia emisji kadmu do środowiska i tym samym narażenia ludzi na kadm. Niniejsza decyzja nie dotyczy tego rodzaju przepisów.
- (21) W związku z tym unijne przepisy harmonizujące współistnieją z krajowymi przepisami mającymi zastosowanie do produktów nawozowych.

1.3. Notyfikowane przepisy krajowe

- (22) Krajowe przepisy notyfikowane przez Węgry („notyfikowane przepisy krajowe”) są zawarte w rozporządzeniu węgierskiego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich nr 36/2006 z dnia 18 maja 2006 r. w sprawie zatwierdzania, składowania, wprowadzania do obrotu i stosowania produktów nawozowych produktów nawozowych. W rozporządzeniu nr 36/2006 zawarto pewne warunki. W szczególności w pkt 1.2 załącznika 3 do rozporządzenia określono krajową wartość dopuszczalną zawartości kadmu wynoszącą 20 mg/kg P_2O_5 . Ta wartość dopuszczalna ma zastosowanie do trzech kategorii nawozów krajowych: nawozów fosforowych, nawozów NPK oraz nawozów NPK zawierających mikroskładniki pokarmowe bez względu na ilość zawartego w nich P_2O_5 . W swoim piśmie z dnia 27 września 2019 r. Węgry potwierdziły, że ta wartość dopuszczalna nie ma zastosowania do nawozów WE.
- (23) W swojej notyfikacji oraz w dodatkowych informacjach przekazanych Komisji Węgry stwierdziły, że zamierzają zastosować wskazaną wyżej wartość dopuszczalną do nawozów nieorganicznych i organiczno-mineralnych objętych zakresem rozporządzenia (UE) 2019/1009 i udostępnianych na rynku na Węgrzech. Notyfikowane przepisy krajowe, jeżeli zostaną zatwierdzone, będą miały zastosowanie wyłącznie w drodze odstępstwa od przepisów dotyczących nawozów fosforowych określonych w sekcji PFC 1(B) pkt 3 lit. a) ppkt (ii) oraz w sekcji PFC 1(C)(I) pkt 2 lit. a) ppkt (ii) w części II załącznika I do rozporządzenia (UE) 2019/1009. Przepisy te dotyczą nawozów nieorganicznych i organiczno-mineralnych o całkowitej zawartości fosforu równej lub większej niż 5 % (m/m) w przeliczeniu na pięciotlenek fosforu (P_2O_5).

- (24) Jeżeli chodzi o poszczególne warunki określone w rozporządzeniu nr 36/2006 inne niż wartości dopuszczalne kadmu, Węgry potwierdziły, że tych pozostałych warunków nie należy uznawać za notyfikowane przepisy krajowe stanowiące odstępstwo od rozporządzenia (UE) 2019/1009, które ma zatwierdzić Komisja, ponieważ Węgry nie mają zamiaru odstępować od przepisów tego rozporządzenia poza wartością dopuszczalną kadmu.

1.4. Procedura

- (25) W momencie przyjmowania rozporządzenia (UE) 2019/1009 Węgry wraz ze Słowacją i Republiką Czeską podpisały deklarację polityczną, w której wyraziły swoje ubolewanie, jeżeli chodzi o niską ambicję ostatecznego kompromisu w sprawie wartości dopuszczalnej kadmu w nawozach fosforowych, oraz poparły krajowe odstępstwa od tej wartości na podstawie art. 114 ust. 4 TFUE.
- (26) Pismem z dnia 17 lipca 2019 r., zarejestrowanym w dniu 19 lipca 2019 r., Węgry notyfikowały Komisji swój zamiar utrzymania w mocy przepisów krajowych dotyczących zawartości kadmu w nawozach fosforowych w drodze odstępstwa od rozporządzenia (UE) 2019/1009. Zgodnie z art. 114 ust. 4 w związku z art. 36 TFUE uzasadnienie Węgier opiera się na ważnych względach związanych z długoterminową ochroną gleby i wynikającą z tego ochroną zdrowia ludzkiego, a także z ochroną środowiska.
- (27) Pismem z dnia 26 lipca 2019 r. Komisja potwierdziła otrzymanie notyfikacji oraz poinformowała władze węgierskie, że sześciomiesięczny okres na zbadanie notyfikacji zgodnie z art. 114 ust. 6 TFUE rozpoczął się dnia 20 lipca 2019 r.
- (28) Na poparcie swojej notyfikacji na podstawie art. 114 ust. 4 TFUE w pismach z dnia 27 września 2019 r. i 15 października 2019 r. władze węgierskie przekazały Komisji dodatkowe informacje. Informacje te zawierają wyjaśnienia, jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy krajowych przepisów, które Węgry chcą utrzymać w mocy, a także szczegółowe dane na temat rynku nawozów na Węgrzech.
- (29) Ponadto Komisja opublikowała powiadomienie dotyczące notyfikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽⁴⁾, aby poinformować zainteresowane strony o zamiarze Węgier dotyczącym utrzymania w mocy przepisów krajowych oraz o podstawach, na które Węgry powołują się we wniosku. Pismem z dnia 19 listopada 2019 r. Komisja poinformowała również pozostałe państwa członkowskie o notyfikacji i dała im możliwość zgłaszania uwag w tej sprawie w ciągu 30 dni.
- (30) W wyznaczonym terminie Komisja otrzymała uwagi od dwóch państw członkowskich, a mianowicie od Łotwy i Republiki Czeskiej. Łotwa oświadczyła, że nie zgłasza zastrzeżeń wobec zamiaru Węgier dotyczącego utrzymania w mocy przepisów krajowych w drodze odstępstwa od rozporządzenia (UE) 2019/1009, jeżeli chodzi o wartość dopuszczalną kadmu w nawozach fosforowych. Republika Czeska stwierdziła, że nie ma żadnych uwag, jeżeli chodzi o notyfikację. Nie otrzymano żadnych uwag po publikacji notyfikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.
- (31) W swojej decyzji notyfikowanej w dniu 17 stycznia 2020 r. ⁽⁵⁾ na podstawie art. 114 ust. 6 akapit trzeci TFUE oraz z uwagi na złożoność sprawy i brak zagrożenia dla zdrowia ludzkiego spowodowanego przez przedłużenie jako takie, Komisja uznała za uzasadnione przedłużenie okresu, o którym mowa w art. 114 ust. 6 akapit pierwszy TFUE, o kolejne sześć miesięcy, który to okres upływa w dniu 20 lipca 2020 r. Ponieważ złożoność sprawy była związana z warunkami dopuszczalności, Komisja zastrzegła sobie prawo do wydania orzeczenia w sprawie dopuszczalności notyfikacji do niniejszej decyzji.

2. OCENA

2.1. Dopuszczalność

- (32) Zgodnie z art. 114 ust. 4 i 6 TFUE po przyjęciu środka harmonizującego państwo członkowskie może utrzymać swoje bardziej rygorystyczne przepisy krajowe uzasadnione ważnymi względami określonymi w art. 36 TFUE lub dotyczącymi ochrony środowiska, lub środowiska pracy, jeśli notyfikuje je Komisji i Komisja je zatwierdzi.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 394 z 21.11.2019, s. 2.

⁽⁵⁾ Decyzja Komisji przedłużająca okres, o którym mowa w art. 114 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w odniesieniu do przepisów krajowych dotyczących maksymalnej dopuszczalnej zawartości kadmu w nawozach, notyfikowanych przez Węgry na podstawie art. 114 ust. 4 Traktatu (C(2020) 134 final).

- (33) Węgry zwracają się do Komisji o przyznanie odstępstwa umożliwiającego wprowadzanie do obrotu na Węgrzech tylko nawozów fosforowych o zawartości pięciotlenku fosforu (P_2O_5) równej co najmniej 5 % P_2O_5 , które nie zawierają więcej kadmu niż 20 mg/kg P_2O_5 . W swoim piśmie z dnia 27 września 2019 r. Węgry wyjaśniły, że ich zamiarem jest utrzymanie odstępstwa od określonej dla kadmu wartości dopuszczalnej w nawozach fosforowych, zarówno w nieorganicznych nawozach makroskładnikowych, jak i nawozach organiczno-mineralnych.
- (34) W celu stwierdzenia dopuszczalności wniosku Komisja musi ocenić, czy przedmiotowe notyfikowane przepisy krajowe stanowią wcześniej obowiązujący środek, stanowiący odstępstwo od nowo wprowadzonego przepisu harmonizacyjnego, oraz czy środek ten jest bardziej rygorystyczny.

2.1.1. Wcześniejsze obowiązywanie notyfikowanych przepisów krajowych

- (35) Do celów tej oceny istotne jest, aby zwrócić uwagę na wyjątkową złożoność przedmiotowej sytuacji.
- (36) Po pierwsze, wyczerpujący wykaz zdefiniowanych w zawężony sposób typów nawozów WE określony w rozporządzeniu (WE) nr 2003/2003 zostanie zastąpiony zupełnie odmiennym systemem regulacyjnym. W rozporządzeniu (UE) 2019/1009 te typy nawozów zostaną zatem zastąpione dużo bardziej ogólnymi kategoriami nawozów, a zakres harmonizacji zostanie rozszerzony o kategorie produktów innych niż nawozy. Innymi słowy, choć rozporządzenie (UE) 2019/1009 obejmie wszystkie produkty zharmonizowane wcześniej w przepisach rozporządzenia (WE) nr 2003/2003, będzie ono stanowiło pierwszy unijny środek harmonizujący dla niektórych kategorii nawozów objętych jego rozszerzonym zakresem.
- (37) Po drugie, choć w rozporządzeniu (WE) nr 2003/2003 harmonizuje się przepisy dotyczące nawozów WE, nie nakłada się w nim zharmonizowanej unijnej wartości dopuszczalnej dla kadmu. Innymi słowy, choć niektóre z nawozów, których dotyczą notyfikowane przepisy krajowe, jako takie były już przedmiotem środków harmonizujących, te środki harmonizujące nie odnosiły się dotychczas do ryzyka, któremu mają przeciwdziałać notyfikowane przepisy krajowe.
- (38) Po trzecie, Węgry nie ubiegały się o odstępstwo od rozporządzenia (WE) nr 2003/2003, a w chwili obecnej nie stosują żadnej dopuszczalnej wartości kadmu w odniesieniu do nawozów WE.
- (39) Złożoność ta nasuwa pytanie, czy notyfikowane przepisy krajowe można uznać za utrzymane w mocy i wymagające zgłoszenia Komisji zgodnie z art. 114 ust. 4 TFUE w odniesieniu do rozporządzenia (UE) 2019/1009, uwzględniając harmonizację ustanowioną rozporządzeniem (WE) nr 2003/2003.
- (40) Z jednej strony art. 3 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2019/1009 rozszerza wcześniejsze odstępstwa od art. 5 rozporządzenia (WE) nr 2003/2003 na art. 3 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2019/1009, umożliwiając tym samym, by istniejące środki krajowe, które obowiązują zgodnie z prawem – na podstawie notyfikacji przewidzianych w art. 114 ust. 4 TFUE i decyzji Komisji, o których mowa w art. 114 ust. 6 TFUE – w odniesieniu do nawozów objętych zakresem harmonizacji przewidzianej w rozporządzeniu (WE) nr 2003/2003, obowiązywały również w odniesieniu do produktów nawozowych UE, które będą po raz pierwszy objęte niedawno rozszerzonym zakresem harmonizacji na mocy rozporządzenia (UE) 2019/1009. Potwierdza to także, że rozporządzenie (UE) 2019/1009 stanowi kontynuację harmonizacji wynikającej z rozporządzenia (WE) nr 2003/2003.
- (41) Z drugiej strony motyw 11 rozporządzenia (UE) 2019/1009 stanowi potwierdzenie, że prawodawca, parafrazując brzmienie art. 114 ust. 4 TFUE, uznał, że rozporządzenie (UE) 2019/1009 należy uwzględnić do celów ocen przewidzianych w art. 114 ust. 4 TFUE:

„W kilku państwach członkowskich istnieją krajowe przepisy ograniczające obecność kadmu w nawozach fosforowych wprowadzone ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę środowiska. Jeżeli państwo członkowskie uzna za konieczne utrzymanie takich przepisów krajowych po przyjęciu zharmonizowanych wartości dopuszczalnych na podstawie niniejszego rozporządzenia oraz do czasu gdy zharmonizowane wartości dopuszczalne nie będą równe obowiązującym krajowym wartościom dopuszczalnym lub niższe od nich, powinno ono notyfikować te wartości Komisji zgodnie z art. 114 ust. 4 TFUE. Ponadto, zgodnie z art. 114 ust. 5 TFUE, jeżeli państwo członkowskie uzna za konieczne wprowadzenie nowych przepisów krajowych, na przykład przepisów ograniczających zawartość kadmu w nawozach fosforowych, w oparciu o nowe dowody naukowe dotyczące ochrony środowiska lub środowiska pracy ze względu na specyficzny problem tego państwa członkowskiego, który pojawił się po przyjęciu niniejszego rozporządzenia, państwo to powinno notyfikować Komisji przewidywane przepisy oraz powody ich wprowadzenia [...]”.

- (42) Interpretacja ta jest dodatkowo poparta różnicami w zakresie przedmiotowym rozporządzenia (WE) nr 2003/2003 i rozporządzenia (UE) 2019/1009, przy czym rozporządzenie (UE) 2019/1009 zastępuje rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 nie tylko pod względem szerszego zakresu, ale także pod względem zupełnie innego systemu regulacyjnego.

- (43) Można także zwrócić uwagę na fakt, że w poprzednich sprawach, w których nowy środek harmonizujący zastępował istniejący, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał”) odniósł się wyłącznie do nowo przyjętego środka harmonizującego jako do tego, który należy uznać na potrzeby ocen na podstawie art. 114 ust. 4 TFUE ⁽⁶⁾.
- (44) Podsumowując, ponieważ rozporządzenie (UE) 2019/1009 stanowi środek harmonizujący, który należy uznać na potrzeby notyfikowanych przepisów krajowych na podstawie art. 114 ust. 4 TFUE, obowiązkiem Komisji jest ustalenie, czy notyfikowane na podstawie art. 114 ust. 4 TFUE przepisy krajowe obowiązywały już przed wejściem w życie tego rozporządzenia.
- (45) Po czwarte, zarówno rozporządzenie (UE) 2019/1009, jak i rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 funkcjonują na zasadzie fakultatywnego systemu opisanego powyżej, co oznacza, że przepisy krajowe mogą współistnieć z unijnymi przepisami harmonizującymi w ramach tego samego zakresu przedmiotowego, ale wyłącznie w przypadku produktów, których nie wprowadza się do obrotu na podstawie przepisów harmonizujących. Notyfikowane przepisy krajowe miały dotychczas zastosowanie wyłącznie do tych ostatnich produktów, tj. do nawozów nazywanych w motywie (17) powyżej „nawozami krajowymi”. W związku z tym bieżące stosowanie notyfikowanych przepisów krajowych do takich nawozów krajowych jest zgodne z prawem, ponieważ dla osoby, która wprowadza nawozy do obrotu, przepisy harmonizujące są fakultatywne. Węgry zamierzają jednak zastosować teraz te same notyfikowane przepisy krajowe w drodze odstępstwa od rozporządzenia (UE) 2019/1009, chociaż nie są one stosowane w drodze odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 2003/2003.
- (46) Złożoność ta powoduje, że nasuwa się pytanie, czy notyfikację Węgier należy uznać za wprowadzenie przepisów krajowych po przyjęciu środka harmonizującego na podstawie art. 114 ust. 5, czy raczej za utrzymanie przepisów krajowych do celów art. 114 ust. 4 TFUE.
- (47) Po pierwsze, można zauważyć, że notyfikowane przepisy krajowe obowiązywały w ich obecnej formie od 2006 r. Tym samym obowiązywały one w czasie sporządzania rozporządzenia (UE) 2019/1009, a zatem były wcześniejsze od tego rozporządzenia. Węgry nie zwracają się zatem o wprowadzenie przepisów krajowych po przyjęciu środka harmonizującego, tak jak miałyby to miejsce w przypadku notyfikacji na podstawie art. 114 ust. 5 TFUE.
- (48) Z drugiej strony powstaje pytanie, czy notyfikowane przepisy krajowe zostaną utrzymane w rozumieniu art. 114 ust. 4 TFUE, ponieważ w ich bieżącej postaci notyfikowane przepisy krajowe nie mają zastosowania do nawozów WE. Zamiarem Węgier jest jednak zastosowanie notyfikowanych przepisów krajowych również do produktów nawozowych UE. Aby tak się mogło stać, konieczne jest dostosowanie węgierskich przepisów.
- (49) Aby określić, czy notyfikowane przepisy krajowe obowiązywały wcześniej w rozumieniu art. 114 ust. 4 TFUE, choć należałoby je nieznacznie dostosować, aby uwzględnić produkty nawozowe UE, zważywszy na to, że nawozy WE pozostają z nich wyłączone, istotne jest, by zastanowić się nad celem rozróżnienia między art. 114 ust. 4 TFUE a art. 114 ust. 5 TFUE.
- (50) Do tego rozróżnienia odnosi się orzecznictwo Trybunału. W sprawie C-3/00 Dania przeciwko Komisji Trybunał stwierdził w odniesieniu do art. 95 Traktatu WE, który odpowiada art. 114 TFUE:

„Różnica między dwiema sytuacjami przewidzianymi w art. 95 polega na tym, że w pierwszej z nich przepisy krajowe poprzedzają środek harmonizujący. Są one zatem znane prawodawcy wspólnotowemu, ale prawodawca ten nie może się nimi kierować lub nie stara się nimi kierować do celów harmonizacji. W związku z tym uznaje się za dopuszczalne, aby państwo członkowskie wnioskowało o utrzymanie w mocy swoich własnych przepisów. W tym celu Traktat WE wymaga, aby takie przepisy krajowe były uzasadnione ważnymi względami określonymi w art. 30 Traktatu WE lub odnoszącymi się do ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy. Natomiast w drugiej sytuacji bardziej prawdopodobne jest, że przyjęcie nowych przepisów krajowych zagrozi harmonizacji. Przy opracowywaniu środka harmonizującego instytucje wspólnotowe z definicji nie mogły wziąć pod uwagę tekstu krajowego. W tym przypadku nie uwzględnia się wymogów, o których mowa w art. 30 Traktatu WE, i akceptuje się jedynie podstawy dotyczące ochrony środowiska lub środowiska pracy, pod warunkiem że państwo członkowskie przedstawi nowy dowód naukowy oraz że potrzeba wprowadzenia nowych krajowych przepisów wynika ze specyficznego problemu danego państwa członkowskiego, który to problem pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego” ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Zob. sprawa C-360/14 P, Niemcy przeciwko Komisji Europejskiej.

⁽⁷⁾ C-3/00, Dania przeciwko Komisji, pkt 58. Dodatkowo potwierdzone np. w sprawie T-234/04, Królestwo Niderlandów przeciwko Komisji, pkt 58; w sprawach połączonych T-366/03 i T-235/04, Land Oberösterreich i Austria przeciwko Komisji, pkt 62; oraz w sprawie C-512/99, Niemcy przeciwko Komisji, pkt 41.

- (51) W świetle przytoczonego orzecznictwa należy uznać, że celem rozróżnienia między art. 114 ust. 4 a art. 114 ust. 5 TFUE jest nałożenie wyższych wymogów w odniesieniu do uzasadnienia w przypadkach, w których istnieje większe prawdopodobieństwo, że harmonizacja będzie zagrożona, ponieważ dany przepis krajowy nie był znany prawodawcy w chwili przyjęcia środka zharmonizowanego i w związku z tym nie został uwzględniony przy opracowywaniu tego środka harmonizującego.
- (52) Jak już ustalono, notyfikowane przepisy krajowe obowiązywały w ich obecnej formie od 2006 r. W związku z tym obowiązywały one w czasie sporządzania rozporządzenia (UE) 2019/1009, a zatem były wcześniejsze od tego rozporządzenia.
- (53) Ponadto z oceny skutków towarzyszącej wnioskowi w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, określającego przepisy dotyczące udostępniania na rynku produktów nawozowych z oznakowaniem CE ⁽⁸⁾, jasno wynika, że notyfikowane przepisy krajowe były znane unijnemu ustawodawcy podczas sporządzania rozporządzenia (UE) 2019/1009. W związku z tym notyfikowane przepisy krajowe należy uznać za obowiązujące wcześniej w świetle art. 114 ust. 4 TFUE.
- (54) Jak zauważono powyżej, na potrzeby niniejszej oceny uznaje się rozporządzenie (UE) 2019/1009 za właściwy środek harmonizujący. Notyfikowane przepisy krajowe należy zatem oceniać w kontekście tego rozporządzenia. Należy jeszcze zbadać, czy notyfikowane przepisy krajowe stanowią odstępstwo od rozporządzenia (UE) 2019/1009 oraz czy są bardziej rygorystyczne niż przepisy tego rozporządzenia.

2.1.2. Rygoryzm notyfikowanych przepisów krajowych w odniesieniu do rozporządzenia (UE) 2019/1009

- (55) Mimo że wartość dopuszczalna, jeżeli chodzi o zawartość kadmu w nawozach fosforowych, określona w sekcji PFC 1(B) pkt 3 lit. a) ppkt (ii) oraz w sekcji PFC 1(C)(I) pkt 2 lit. a) ppkt (ii) w części II załącznika I do rozporządzenia (UE) 2019/1009, od których stanowią odstępstwo notyfikowane przepisy krajowe, wynosi 60 mg/kg P₂O₅, w notyfikowanych przepisach krajowych ustala się wartość dopuszczalną kadmu na poziomie 20 mg/kg P₂O₅. Jasne jest zatem, że notyfikowane przepisy krajowe stanowią odstępstwo od przepisów rozporządzenia (UE) 2019/1009 i są od nich bardziej rygorystyczne.
- (56) W świetle powyższego można wyciągnąć następujące wnioski: 1) notyfikowane przepisy krajowe poprzedzają środek harmonizujący i były znane organom ustawodawczym w czasie sporządzania środka harmonizującego, a mianowicie rozporządzenia (UE) 2019/1009. Należy je zatem uznać za środek, który obowiązywał wcześniej na podstawie art. 114 ust. 4 TFUE; 2) notyfikowane przepisy krajowe stanowiące odstępstwo od sekcji PFC 1(B) pkt 3 lit. a) ppkt (ii) oraz sekcji PFC 1(C)(I) pkt 2 lit. a) ppkt (ii) w części II załącznika I do rozporządzenia (UE) 2019/1009 są bardziej rygorystyczne niż przepisy rozporządzenia (UE) 2019/1009.
- (57) Komisja uznaje zatem, że notyfikacja dokonana przez Węgry jest w całości dopuszczalna na podstawie art. 114 ust. 4 TFUE.

2.2. Ocena rzeczowa

- (58) Zgodnie z art. 114 ust. 4 i art. 114 ust. 6 akapit pierwszy TFUE Komisja musi ustalić, czy wszystkie wymienione w tym artykule warunki umożliwiające państwu członkowskiemu utrzymanie przepisów krajowych stanowiących odstępstwo od unijnego środka harmonizującego zostały spełnione.
- (59) W szczególności Komisja musi ocenić, czy notyfikowane przepisy krajowe są uzasadnione ważnymi względami określonymi w art. 36 TFUE lub są związane z ochroną środowiska naturalnego bądź środowiska pracy i nie wykraczają poza zakres konieczny do osiągnięcia zasadnego zamierzonego celu. Ponadto jeśli Komisja uzna, że przepisy krajowe spełniają powyższe warunki, musi sprawdzić, zgodnie z art. 114 ust. 6 TFUE, czy przepisy krajowe stanowią środek arbitralnej dyskryminacji lub ukryte ograniczenie w handlu między państwami członkowskimi i czy nie stanowią przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.
- (60) W świetle ram czasowych ustanowionych w art. 114 ust. 6 TFUE przy rozpatrywaniu zasadności przepisów krajowych notyfikowanych na podstawie art. 114 ust. 4 TFUE Komisja musi opierać się na argumentach przedłożonych przez państwo członkowskie dokonujące notyfikacji. Ciężar dowodu spoczywa na wnioskującym państwie członkowskim, które chce utrzymać krajowe środki.

⁽⁸⁾ Zob. ocena skutków towarzysząca wnioskowi Komisji, specjalnie poświęcona wartości dopuszczalnej kadmu, SWD(2016) 64 final, część 2/2; <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2016/EN/SWD-2016-64-F1-EN-MAIN-PART-2.PDF>; zob. w szczególności s. 5, 6, 25, 28, 29 i 32 oraz załącznik I.

- (61) Jeśli jednak Komisja znajduje się w posiadaniu informacji, w świetle których konieczny może być przegląd unijnego środka harmonizującego, od którego notyfikowane przepisy krajowe stanowią odstępstwo, może je w takim przypadku uwzględnić przy ocenie notyfikowanych przepisów krajowych.

2.2.1. Stanowisko Węgier

- (62) Stanowisko Węgier, jeżeli chodzi o zawartość kadmu w nawozach fosforowych zawierających co najmniej 5 % P_2O_5 , jest umotywowane długoterminową ochroną gleby i wynikającą z tego ochroną zdrowia ludzkiego i ochroną środowiska.
- (63) W notyfikacji przekazanej Komisji Węgry przeanalizowały przewidywane skutki określonej w rozporządzeniu (UE) 2019/1009 wartości dopuszczalnej wynoszącej 60 mg/kg P_2O_5 na terytorium tego państwa. Ta wartość dopuszczalna wzbudziła poważne obawy w odniesieniu do ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Kadm jest uznawany za substancję rakotwórczą i klasyfikowany jako jeden z najbardziej toksycznych pierwiastków chemicznych. Rośliny wchłaniają kadm z łatwością, przez co dostaje się on do łańcucha żywnościowego. Węgry mają najwyższy w Unii i na świecie wskaźnik zgonów spowodowanych rakiem płuc. Węgry podkreślają zatem potrzebę dalszego ograniczenia narażenia na kadm wprowadzany do organizmu z produktami spożywczymi.
- (64) Biorąc pod uwagę, że narażenie na kadm wśród ogółu ludności statystycznie wiąże się ze zwiększonym ryzykiem zachorowań na raka, między innymi raka płuc, Węgry pragną dalszego ograniczenia narażenia swojego społeczeństwa na kadm poprzez wprowadzenie niższej wartości dopuszczalnej w nawozach fosforowych.
- (65) Oprócz obaw o zdrowie ludzi Węgry przedstawiają również uzasadnienia związane z ochroną środowiska i długoterminową ochroną swoich gleb, które w większości są kwaśne lub skrajnie kwaśne, przez co są bardziej podatne na akumulację kadmu i dlatego wymagają większej ochrony.
- (66) W swoim rozumowaniu Węgry opierają się na badaniach, w których powiązano akumulację kadmu w ludzkim ciele z szeregiem problemów zdrowotnych, z których najpoważniejszym jest rak płuc, ale również przewlekła choroba nerek i osteoporoza⁽⁹⁾. W swojej notyfikacji Węgry korzystają również z różnych źródeł w odniesieniu do akumulacji kadmu w glebie⁽¹⁰⁾. Węgry utrzymują, że istnieje bezpośredni związek między akumulacją kadmu w glebie, nieuniknionym przeniesieniem go do produktów spożywczych i paszy oraz niekorzystnym wpływem na zdrowie ludzi.
- (67) Znaczna większość nawozów fosforowych na rynku węgierskim to nawozy WE. Niemniej jednak większość nawozów WE na rynku węgierskim ma zawartość kadmu poniżej 20 mg/kg P_2O_5 . Z uwagi na fakt, że w przypadku 95 % przywożonych nawozów spełniona jest już przyszła wartość dopuszczalna wynosząca 60 mg/kg P_2O_5 ustanowiona w rozporządzeniu (UE) 2019/1009, Węgry obawiają się, że w przyszłości struktura przywozu ulegnie zmianie, co doprowadzi do znacznego wzrostu sprzedaży produktów o wyższych poziomach zawartości kadmu niż 20 mg/kg P_2O_5 , prowadząc z kolei do dalszej akumulacji kadmu w glebie i przenoszenia go w rezultacie do łańcucha żywnościowego.

2.2.2. Ocena stanowiska Węgier

2.2.2.1. Uzasadnienie ważnymi względami, o których mowa w art. 36 TFUE, lub względami związanymi z ochroną środowiska naturalnego lub środowiska pracy

- (68) Notyfikowane przepisy krajowe mają na celu osiągnięcie wyższego poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi oraz środowiska niż ten, który przewidziano w rozporządzeniu (UE) 2019/1009 w odniesieniu do narażenia na kadm, poprzez zapobieganie dalszej akumulacji kadmu w glebie. Sposobem realizacji tego celu jest utrzymanie niższej maksymalnej wartości dopuszczalnej kadmu w nawozach fosforowych zawierających najmniej 5 % (m/m) P_2O_5 w porównaniu ze zharmonizowaną wartością dopuszczalną ustanowioną w rozporządzeniu (UE) 2019/1009.

⁽⁹⁾ Np. HORVÁTH, O., MAKRAINÉ HORVÁTH, A. ZS., 2006. A csontritulás, korunk „néma járványa”. Nővér 2006 (19) 2, MÁTYUS, J., OLÁH, A., ÚJHELYI, L., KÁRPÁTI, I., BALLA J., 2008. Az idült vesebetegség epidémiája szűkségessé teszi a glomerulus filtrációs ráta számítását. Orvosi Hetilap 149(2): 77-82 oraz IARC Monographs, tom 100C, Cadmium and Cadmium Compounds, 2012.

⁽¹⁰⁾ Np. ADRIANO, D.C., 2001. Trace Elements in Terrestrial Environments. Biogeochemistry, Bioavailability and Risks of Metals (wyd. 2). Springer-Verlag. Nowy Jork, ALLOWAY, B.J. (red.), 1990. Heavy Metals in Soils. Blackie and Son Ltd. Glasgow i Londyn. John Wiley and Sons Inc. Nowy Jork.

- (69) Jeżeli chodzi o ochronę zdrowia i życia ludzi, należy zauważyć, że kadm jest pierwiastkiem nieistotnym i toksycznym dla ludzi i nie przynosi żadnych korzyści dla roślin ani zwierząt. W szczególności tlenek kadmu został sklasyfikowany jako substancja rakotwórcza kategorii 2 zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 ⁽¹¹⁾.
- (70) Obecność kadmu w roślinach i pobieranie kadmu z żywności może ostatecznie prowadzić w długoterminowej perspektywie do niekorzystnych skutków dla zdrowia ludzi. Ponadto gdy zostanie on wchłonięty przez ludzki organizm, jest skutecznie zatrzymywany i akumuluje się przez całe życie człowieka ⁽¹²⁾.
- (71) Kadm może uszkodzić nerki, powodując nadmierną produkcję beta-2-mikroglobuliny, białka wydalanego z moczem, które jest biologicznym wskaźnikiem funkcjonowania nerek. Czas trwania i poziom narażenia na kadm decyduje o dotkliwości następstw. Kolejnym krytycznym skutkiem przewlekłego narażenia na kadm na poziomie nieco wyższym niż ten, na którym białko beta-2-mikroglobuliny w moczu byłoby wczesnym wskaźnikiem, jest uszkodzenie szkieletu. Kadm gromadzi się głównie w wątrobie i nerkach, a jego wydalanie jest powolne; może on pozostawać w organizmie człowieka przez dziesięciolecia.
- (72) Ogół społeczeństwa jest narażony na kadm z wielu źródeł, w tym z palenia tytoniu. Dla ludności niepalącej głównym źródłem pobierania kadmu są produkty spożywcze. Kadm jest przede wszystkim toksyczny dla nerek, ale może również powodować demineralizację kości i jest statystycznie powiązany ze zwiększonym ryzykiem raka płuc, błony śluzowej trzonu macicy, pęcherza moczowego i piersi ⁽¹³⁾. Ponadto nie można wykluczyć zagrożeń dla zdrowia u dorosłych palaczy i osób z niedoborami żelaza lub mieszkających w pobliżu źródeł przemysłowych ⁽¹⁴⁾.
- (73) Biorąc pod uwagę wskaźnik zgonów spowodowanych rakiem płuc na Węgrzech, zainteresowanie tego państwa uniknięciem dalszego narażenia na kadm jest uzasadnione.
- (74) Ponadto oprócz wpływu na zdrowie ludzi dalsza akumulacja kadmu w glebach może mieć negatywny wpływ na różnorodność biologiczną gleby, a zatem na funkcjonowanie gleby (np. rozkład materii organicznej) oraz na jakość wód gruntowych poprzez wymywanie z gleby. Zarówno toksyczność, jak i biodostępność kadmu zależą od właściwości gleby. Mobilność i biodostępność kadmu są wyższe w glebach kwaśniejszych, a niższe w glebach kredowych/wapiennych. Mniej więcej połowa gleb na Węgrzech jest kwaśna lub skrajnie kwaśna, co prowadzi do specyficznej sytuacji w przypadku tego państwa członkowskiego, powodując, że jest ono szczególnie wrażliwe na akumulację kadmu w glebach.
- (75) Do obaw dotyczących zagrożeń dla zdrowia ludzi i dla środowiska ze strony kadmu odniosła się już Rada w swojej rezolucji z dnia 25 stycznia 1988 r. ⁽¹⁵⁾. Rada podkreśliła znaczenie ograniczenia przedostawania się kadmu do gleb ze wszystkich źródeł, w tym źródeł rozproszonych (np. depozycja atmosferyczna, nawozy fosforowe, osad ściekowy), między innymi poprzez „odpowiednie środki kontroli dotyczące zawartości kadmu w nawozach fosforowych, oparte na odpowiedniej technologii, która nie pociąga za sobą nadmiernych kosztów, i z uwzględnieniem warunków środowiskowych w poszczególnych regionach Wspólnoty”.
- (76) Już w motywie 15 rozporządzenia (WE) nr 2003/2003 stwierdzono, że Komisja zamierza zająć się kwestią niezamierzonej zawartości kadmu w nawozach mineralnych.
- (77) W 2002 r. Komitet Naukowy ds. Zagrożeń dla Zdrowia i Środowiska stwierdził, że limit 40 mg/kg P₂O₅ lub wyższy doprowadziłby do akumulacji kadmu w większości gleb Unii Europejskiej. Natomiast w przypadku limitu 20 mg/kg P₂O₅ lub niższego nie spodziewano się długoterminowej akumulacji w glebie przez 100 lat, jeśli nie bierze się pod uwagę innych źródeł kadmu.

⁽¹¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniające i uchylające dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.U. L 353 z 31.12.2008, s. 1).

⁽¹²⁾ Zob. sprawozdanie naukowe Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności na temat „Narażenia na pobranie z diety kadmu w populacji europejskiej” z 2012 r., opublikowane pod adresem: https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/scientific_output/files/main_documents/2551.pdf (Dziennik EFSA 2012;10(1)).

⁽¹³⁾ Dziennik EFSA 2012;10(1).

⁽¹⁴⁾ Sprawozdanie z unijnej oceny ryzyka związanego z kadmem i tlenkiem kadmu przytoczone w SWD(2016) 64 final, s. 11..

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 30 z 4.2.1988, s. 1.

- (78) W swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia (UE) 2019/1009 ⁽¹⁶⁾ Komisja stwierdziła na podstawie danych naukowych dostępnych podczas oceny wpływu, że kadm w postaci metalu oraz tlenku kadmu może ogólnie stanowić poważne zagrożenia dla zdrowia. Komisja zaproponowała ustanowienie wartości dopuszczalnej w nawozach fosforowych wynoszącej 60 mg/kg P₂O₅ i stopniowe zmniejszanie tej wartości dopuszczalnej do 20 mg/kg P₂O₅ przez 12 lat po rozpoczęciu stosowania nowego rozporządzenia.
- (79) Panuje również ogólna zgoda co do tego, że kadm w nawozach stanowi zdecydowanie najważniejsze źródło przedostawania się kadmu do gleby i do łańcucha żywnościowego ⁽¹⁷⁾. W rozporządzeniu (UE) 2019/1009 wyznaczono wartość dopuszczalną na poziomie 60 mg/kg P₂O₅, która zacznie być stosowana od dnia 16 lipca 2022 r. Zdecydowana większość nawozów dostępnych na europejskim rynku jest już zgodna z tą wartością dopuszczalną. Chociaż wprowadzenie tej wartości dopuszczalnej stanowi krok we właściwym kierunku, z dostępnych danych naukowych wynika, że nie jest prawdopodobne, aby w dłuższej perspektywie przyczyniło się to do znacznego zmniejszenia akumulacji kadmu w glebie.
- (80) Uznawszy potrzebę bardziej ambitnej zharmonizowanej wartości dopuszczalnej kadmu w nawozach fosforowych w przyszłości, w rozporządzeniu (UE) 2019/1009 nałożono na Komisję obowiązek ponownej oceny tych wartości w celu ich zmniejszenia, jeśli jest to wykonalne.
- (81) Na podstawie powyższego należy uznać, że maksymalna wartość dopuszczalna określona w notyfikowanych przepisach krajowych jest uzasadniona potrzebami ochrony zdrowia i życia ludzi oraz środowiska.

2.2.2.2. Brak arbitralnej dyskryminacji, ukrytego ograniczenia w handlu między państwami członkowskimi oraz przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego

a) Brak arbitralnej dyskryminacji

- (82) W art. 114 ust. 6 TFUE zobowiązuje się Komisję do sprawdzenia, czy utrzymanie notyfikowanych środków nie stanowi przypadku arbitralnej dyskryminacji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału ⁽¹⁸⁾, aby nie zachodził przypadek dyskryminacji, podobne sytuacje nie mogą być traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie mogą być traktowane w sposób jednakowy, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione. Brak dyskryminacji oznacza, że krajowe ograniczenia handlu nie mogą być wykorzystywane w taki sposób, aby powodowały dyskryminację w odniesieniu do towarów pochodzących z innych państw członkowskich.
- (83) Notyfikowane przepisy krajowe mają zastosowanie zarówno do produktów krajowych, jak i wytwarzanych w innych państwach członkowskich. Wobec braku dowodów przeciwnych, stwierdza się, że notyfikowane przepisy krajowe nie stanowią przypadku arbitralnej dyskryminacji.

b) Brak ukrytych ograniczeń w handlu

- (84) Środki krajowe, w ramach których ustanawia się bardziej rygorystyczne warunki w odniesieniu do wprowadzania produktów do obrotu niż te zawarte w unijnym rozporządzeniu, stanowiłyby zazwyczaj barierę handlową. Wynika to z faktu, że niektóre produkty wprowadzane legalnie do obrotu na pozostałym obszarze Unii nie mogą w praktyce, wskutek przepisów krajowych, być wprowadzane do obrotu w danym państwie członkowskim. Warunki wstępne wymienione w art. 114 ust. 6 TFUE mają na celu zapobieżenie nieuzasadnionemu stosowaniu ograniczeń opartych na kryteriach wyszczególnionych w ust. 4 i 5 tego artykułu, co stanowiłoby przypadek wykorzystywania środków ekonomicznych w celu ograniczenia przywozu produktów z innych państw członkowskich, a w rezultacie – metodę pośredniej ochrony produkcji krajowej ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ COM(2016) 157 final – 2016/084(COD).

⁽¹⁷⁾ Zob. badanie „Revisiting and updating the effect of phosphate fertilizers to cadmium accumulation in European agricultural soils” [„Rewizja i aktualizacja wpływu nawozów fosforowych na akumulację kadmu w europejskich glebach rolniczych”] autorstwa Erika Smoldersa i Laetitia Six, zlecone przez Fertilizers Europe w 2013 r., opublikowane pod adresem http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_168_rd_en.pdf.

⁽¹⁸⁾ Np. C-492/14, *Essent Belgium*, s. 80, decyzja Komisji z dnia 8 maja 2018 r. dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych, C(2018) 2721, pkt 52 (Dz.U. L 118 z 14.5.2018, s. 7), decyzja Komisji z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie przepisów krajowych zgłoszonych przez Republikę Finlandii na podstawie art. 95 ust. 4 Traktatu WE, dotyczących maksymalnej dopuszczalnej zawartości kadmu w nawozach, 2006/348/WE, pkt 38, decyzja Komisji z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie przepisów krajowych zgłoszonych przez Królestwo Szwecji na podstawie art. 95 ust. 4 Traktatu WE, dotyczących maksymalnej dopuszczalnej zawartości kadmu w nawozach, 2006/347/WE, pkt 39, decyzja Komisji z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie przepisów krajowych zgłoszonych przez Republikę Austrii na podstawie art. 95 ust. 4 Traktatu WE, dotyczących maksymalnej dopuszczalnej zawartości kadmu w nawozach, 2006/349/WE, pkt 39.

⁽¹⁹⁾ Decyzja Komisji z dnia 8 maja 2018 r. dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych, C(2018) 2721, pkt 54, decyzja Komisji z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie przepisów krajowych zgłoszonych przez Republikę Finlandii na podstawie art. 95 ust. 4 Traktatu WE, dotyczących maksymalnej dopuszczalnej zawartości kadmu w nawozach, 2006/348/WE, pkt 40, decyzja Komisji z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie przepisów krajowych zgłoszonych przez Królestwo Szwecji na podstawie art. 95 ust. 4 Traktatu WE, dotyczących maksymalnej dopuszczalnej zawartości kadmu w nawozach, 2006/347/WE, pkt 41, decyzja Komisji z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie przepisów krajowych zgłoszonych przez Republikę Austrii na podstawie art. 95 ust. 4 Traktatu WE, dotyczących maksymalnej dopuszczalnej zawartości kadmu w nawozach, 2006/349/WE, pkt 41.

- (85) Ponieważ w notyfikowanych przepisach krajowych nałożono również bardziej rygorystyczne wymogi w zakresie wartości dopuszczalnych zawartości kadmu w nawozach fosforowych na podmioty mające siedzibę w innych państwach członkowskich obszaru skądinąd zharmonizowanego, mogą one stanowić ukryte ograniczenie w handlu lub przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.
- (86) Wobec braku dowodów wskazujących na to, że przepisy krajowe stanowią w praktyce środek nałożony w celu ochrony produkcji krajowej, należy stwierdzić, że nie stanowią one ukrytego ograniczenia w handlu między państwami członkowskimi. W związku z tym Komisja powinna rozważyć, czy notyfikowane przepisy krajowe stanowią przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

c) Brak przeszkód w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego

- (87) W art. 114 ust. 6 TFUE zobowiązuje się Komisję do sprawdzenia, czy utrzymanie notyfikowanych środków nie stanowi przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Warunku tego nie można interpretować w sposób, który wykluczałby zatwierdzenie każdego środka krajowego, który mógłby wpływać na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Istotnie, każdy środek krajowy stanowiący odstępstwo od środka harmonizującego, którego celem jest ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego, co do zasady może wpływać na rynek wewnętrzny. W związku z tym, aby utrzymać stosowalność procedury przewidywanej w art. 114 TFUE, pojęcie przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego musi być w kontekście art. 114 ust. 6 TFUE rozumiane jako wpływ nieproporcjonalnie duży wobec zamierzonego celu ⁽²⁰⁾.
- (88) Przy ocenie tego, czy notyfikowane przepisy krajowe są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia założonego celu, należy uwzględnić szereg czynników. Komisja musi ocenić, czy poziom ochrony wynikający z wartości dopuszczalnej w odniesieniu do kadmu ustanowionej w ustawodawstwie węgierskim jest skuteczny w zakresie ochrony z jednej strony zdrowia i życia ludzi, a z drugiej środowiska.
- (89) Notyfikowane przepisy krajowe mają na celu ochronę zdrowia ludzi i środowiska poprzez unikanie akumulacji kadmu w glebie. W swojej notyfikacji przekazanej Komisji Węgry motywują konieczność odstępstwa, odnosząc się do specyficznych okoliczności związanych ze szczególną podatnością ludności węgierskiej z powodu dużej liczby zgonów spowodowanych rakiem płuc oraz kwasowością gleby.
- (90) Węgry mają najwyższy w Unii i na świecie wskaźnik zgonów spowodowanych rakiem płuc. Z tego względu Węgry podkreślają potrzebę ograniczenia dalszego narażenia na kadm wprowadzany do organizmu z produktami spożywczymi. Ponadto mniej więcej połowa gleb na Węgrzech jest kwaśna lub skrajnie kwaśna, co prowadzi do specyficznej sytuacji w przypadku tego państwa członkowskiego, powodując, że jest ono szczególnie wrażliwe na akumulację kadmu w glebach.
- (91) Co więcej, maksymalna wartość dopuszczalna wynosząca 20 mg/kg P₂O₅ lub mniej stężenia kadmu w nawozach została określona jako skuteczna pod względem unikania długoterminowej akumulacji kadmu w glebie przez 100 lat.
- (92) Biorąc również pod uwagę elementy związane ze specyficzną sytuacją Węgier, notyfikowane przepisy krajowe można uznać za niezbędne do osiągnięcia realizowanych przez nie celów.
- (93) Ponadto Węgry twierdzą, że większość nawozów na rynku ma zawartość kadmu poniżej limitu 20 mg/kg P₂O₅, chociaż nie jest to obecnie wymagane w odniesieniu do nawozów WE. W związku z tym ustanowienie wartości dopuszczalnej na poziomie 20 mg/kg P₂O₅ nie spowoduje znacznego zakłócenia rynku.

⁽²⁰⁾ Decyzja Komisji z dnia 8 maja 2018 r. dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych, C(2018) 2721, pkt 55, Dz.U. L 118 z 14.5.2018, s. 7, decyzja Komisji z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie przepisów krajowych zgłoszonych przez Republikę Finlandii na podstawie art. 95 ust. 4 Traktatu WE, dotyczących maksymalnej dopuszczalnej zawartości kadmu w nawozach, 2006/348/WE, pkt 42, decyzja Komisji z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie przepisów krajowych zgłoszonych przez Królestwo Szwecji na podstawie art. 95 ust. 4 Traktatu WE, dotyczących maksymalnej dopuszczalnej zawartości kadmu w nawozach, 2006/347/WE, pkt 43, decyzja Komisji z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie przepisów krajowych zgłoszonych przez Republikę Austrii na podstawie art. 95 ust. 4 Traktatu WE, dotyczących maksymalnej dopuszczalnej zawartości kadmu w nawozach, 2006/349/WE, pkt 43.

- (94) Zastosowanie innych środków, takich jak wykorzystanie ograniczeń, byłoby w praktyce bardzo trudne do kontrolowania i mogłoby nie osiągnąć zamierzonego celu. Komisja uważa, że utrzymanie notyfikowanych przepisów krajowych nie jest nieproporcjonalne i nie stanowi przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego w rozumieniu art. 114 ust. 6 TFUE.
- (95) W świetle tej analizy Komisja uważa, że warunek związany z brakiem przeszkód w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego został spełniony.

2.2.2.3. Ograniczenie czasowe

- (96) W celu zapewnienia, aby środek krajowy oraz potencjalna przeszkoda w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego ograniczały się do tego, co jest ściśle niezbędne do osiągnięcia celów realizowanych przez Węgry, krajowe odstępstwo powinno być ograniczone w czasie. Odstępstwo to przestałoby być konieczne, gdyby w przyszłości zharmonizowana wartość dopuszczalna została ustanowiona na poziomie węgierskiej wartości dopuszczalnej lub niższym.
- (97) Zharmonizowana wartość dopuszczalna mogłaby zostać ustanowiona na poziomie węgierskiej wartości dopuszczalnej lub niższym tylko w drodze decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie wniosku Komisji, na przykład w kontekście przeglądu, o którym mowa w art. 49 lit. b) rozporządzenia (UE) 2019/1009. Okres, na który przyznaje się odstępstwo, nie powinien być zatem ograniczony niniejszą decyzją do konkretnego dnia, ale dostosowany do takiej przyszłej decyzji przez prawodawcę.
- (98) Jest to zgodne z art. 3 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2019/1009, który stanowi, że odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 2003/2003 zgodnie z art. 114 ust. 4 TFUE w odniesieniu do zawartości kadmu mogą nadal być stosowane, dopóki na poziomie Unii nie zaczną być stosowane zharmonizowane wartości dopuszczalne dla zawartości kadmu w nawozach fosforowych, które będą równe dopuszczalnym wartościom krajowym lub niższe od nich.
- (99) Zatwierdzenie notyfikowanych przepisów krajowych powinno mieć zatem zastosowanie, dopóki na poziomie Unii nie zostanie zastosowana zmieniona zharmonizowana wartość dopuszczalna równa węgierskiej dopuszczalnej wartości lub niższa od niej.

3. WNIOSKI

- (100) W związku z powyższym należy stwierdzić, że dokonana przez Węgry notyfikacja w odniesieniu do utrzymania przepisów krajowych stanowiących odstępstwo od rozporządzenia (UE) 2019/1009 dostarczona w dniu 19 lipca 2019 r. jest dopuszczalna.
- (101) Ponadto Komisja stwierdza, że odnośne notyfikowane przepisy krajowe:
- spełniają potrzebę ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska,
 - są proporcjonalne do zamierzonych celów,
 - nie stanowią środków arbitralnej dyskryminacji,
 - nie stanowią ukrytego ograniczenia w handlu między państwami członkowskimi.
- (102) W związku z powyższym Komisja uznaje, że notyfikowane przepisy krajowe należy zatwierdzić,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Przepisy krajowe notyfikowane przez Węgry na podstawie art. 114 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, stanowiące odstępstwo od rozporządzenia (UE) 2019/1009 w odniesieniu do zawartości kadmu w nawozach fosforowych, tj. zakazu wprowadzania na rynek węgierski nawozów fosforowych zawierających co najmniej 5 % (m/m) P₂O₅, o których mowa w sekcji PFC 1(B) pkt 3 lit. a) ppkt (ii) oraz w sekcji PFC 1(C)(I) pkt 2 lit. a) ppkt (ii) w załączniku I do rozporządzenia (UE) 2019/1009, o zawartości kadmu przekraczającej 20 mg/kg P₂O₅, zatwierdza się do czasu, gdy na szczelbu Unii będzie miała zastosowanie zmieniona zharmonizowana wartość dopuszczalna równa lub niższa od węgierskiej wartości dopuszczalnej.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Węgier.

Sporządzono w Brukseli dnia 17 lipca 2020 r.

W imieniu Komisji
Thierry BRETON
Członek Komisji
