

NOTAT



**Miljø- og
Fødevareministeriet**
Departementet

Kemikalier
Ref. LOBRA/MBJOE
Den 27. januar 2020

Notat til Folketingets Europaudvalg og til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg vedrørende anvendelse af miljøgarantien i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 114, stk. 4, over for grænseværdien for cadmium i gødningsprodukter

Indledning

Rådet og Europa-Parlamentet vedtog den 5. juni 2019 harmoniserede grænseværdier for cadmium i EU-mærkede gødningsprodukter som en del den nye gødningsforordning¹. Denne forordning erstatter med virkning fra den 16. juli 2022 gødningsforordningen fra 2003², som regulerer sammensætningen af EF-mærkede gødningsprodukter, men som ikke fastsætter harmoniserede grænseværdier for cadmium.

Den nye gødningsforordning fastsætter en harmoniseret grænseværdi på 60 mg cadmium (Cd) pr. kg fosforpentoxid (P₂O₅) i EU-mærket fosforholdig gødning. Dette er højere end den eksisterende danske grænseværdi på 110 mg Cd/kg fosfor (P), svarende til 48 mg Cd/kg P₂O₅, som er fastsat i den danske bekendtgørelse om indhold af cadmium i fosforholdig gødning³.

De danske regler om cadmium i fosforholdig gødning

Miljø- og Fødevareministeriet har i forbindelse med forhandlingerne om den nye gødningsforordning vurderet EU-lovligheden af den danske bekendtgørelse om indhold af cadmium i fosforholdig gødning, som har været gældende siden 1989. Bekendtgørelsen regulerer salg og fastsætter grænseværdier for cadmium i fosforholdig gødning, herunder EF-mærket gødning. Bekendtgørelsen blev i 1988 notificeret til Kommissionen efter det daværende informationsproceduredirektiv⁴. Sagen har været drøftet med Justitsministeriet, der var enig i vurderingen.

Miljø- og Fødevareministeriet vurderede, at den gældende danske bekendtgørelse var i strid med gødningsforordningen fra 2003, som harmoniserer kravene vedrørende sammensætningen af EF-mærket gødning, men ikke fastsætter specifikke grænseværdier for cadmium. Grunden til dette er, at kravet til cadmium i det EF-mærkede gødning i den danske bekendtgørelse falder inden for det totalharmoniserede område af gødningsforordningen. Danmark kan som følge heraf ikke opretholde

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1009 af 5. juni 2019 om fastsættelse af regler om tilgængeliggørelse på markedet af EU-gødningsprodukter og om ændring af forordning (EF) nr. 1069/2009 og (EF) nr. 1107/2009 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2003/2003.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2003/2003 af 13. oktober 2003 om gødninger.

³ Bekendtgørelse nr. 223 af 05/04/1989 om indhold af cadmium i fosforholdig gødning.

⁴ En notifikation efter informationsproceduredirektivet er en underretning af Europa-Kommissionen samt de øvrige EU/EØS-lande om ny national lovgivning. Formålet med denne notifikation er at øge gennemsigtigheden på det indre marked og undgå, at nye nationale regler kommer til at udgøre ubegrundede handelshindringer.

strengere danske krav til EF-mærket gødning, medmindre Kommissionen har godkendt disse krav i henhold til artikel 114, stk.4, TEUF (miljøgarantien). Danmark har hidtil ikke anmeldt bekendtgørelsen fra 1989 for Kommissionen i henhold til TEUF artikel 114, stk. 4.

At bekendtgørelsen i sin tid blev notificeret efter informationsproceduredirektivet, og at Kommissionen ikke siden har rejst indvendinger imod den danske bekendtgørelse vurderedes ikke at ændre på lovligheden heraf.

Den daværende miljø- og fødevareminister orienterede Miljø- og Fødevareudvalget samt Europaudvalget om dette i november 2018⁵. Det blev oplyst til udvalget, at Miljø- og Fødevareministeriet fandt det nødvendigt at ændre i bekendtgørelse nr. 223 af 5. april 1989 om indhold af cadmium i fosforholdig gødning, så bekendtgørelsen ikke omfatter EF-mærket fosforholdig gødning.

Som en del af et kompromisforslag blev det i den nye gødningsforordnings præambel 11 indskrevet, at medlemslande, som ønsker at opretholde strengere nationale bestemmelser vedrørende grænseværdier for cadmiumindhold, end det som fastsættes i den nye gødningsforordning, kan give Kommissionen meddelelse herom i overensstemmelse med TEUF artikel 114, stk. 4. Det følger endvidere af præambel 11, at Kommissionen i overensstemmelse med TEUF artikel 114, stk. 6, bør kontrollere, om de anmeldte regler er et middel til vilkårlig forskelsbehandling, en skjult begrænsning af samhandlen eller en hindring af det indre markeds funktion.

Siden denne præambel blev indsat i forordningsforslaget, har Miljø- og Fødevareministeriet været i dialog med Kommissionen med henblik på at afklare, om Danmark, til trods for at den danske bekendtgørelse ikke blev anmeldt efter TEUF artikel 114, stk. 4, i forbindelse med ikrafttrædelsen af gødningsforordningen fra 2003, kan opretholde den lavere danske grænseværdi.

Ved en skriftlig henvendelse har Kommissionen svaret, at Kommissionen ikke kan tage stilling til, om en national regulering opfylder kravene i TEUF artikel 114, stk. 4, før de modtager en formel meddelelse om anvendelse af bestemmelsen. Der vil derfor være en vis usikkerhed forbundet med anmeldelsen.

Sverige, Østrig og Finland har tidligere anvendt miljøgarantien med henblik på at opretholde nationale grænseværdier for cadmium i fosforholdig gødning, der var gældende ved deres indtræden i EU. Når den nye gødningsforordning finder anvendelse, bortfalder Østrigs nationale grænseværdi, da den er højere end den nye grænseværdi for cadmium i fosforholdig gødning, mens det nu er skrevet ind i forordningsteksten, at Sverige og Finland kan opretholde deres nationale regler og disse medlemslande skal derfor ikke anmelde deres regler efter TEUF artikel 114, stk. 4, i forbindelse med forordningens ikrafttrædelse.

Det bemærkes, at bekendtgørelsen siden orienteringen af Folketinget ikke er blevet ændret eller ophævet, og der har ikke i den mellemliggende periode været sager om overtrædelse af bekendtgørelsen, og der er ikke sket håndhævelse eller undladelse af håndhævelse af bekendtgørelsen i den pågældende periode. Der er heller ikke i øvrigt draget nogen konsekvenser af den hidtidige opfattelse, herunder nogen genåbning af eventuelle tidligere straffesager om overtrædelse af bekendtgørelsen. På den baggrund anses bekendtgørelsen fra 1989 for fortsat at være gældende i Danmark, hvorfor regeringen agter at give Kommissionen meddelelse om, at Danmark ønsker at opretholde bekendtgørelse nr. 223 af 5. april 1989 om indhold af cadmium i fosforholdig gødning i henhold til TEUF artikel 114, stk. 4.

⁵ MOF Alm. del Bilag 158 - Miljø- og Fødevareudvalget 2018-19.

National faglig vurdering

Cadmium er et sundhedsskadeligt tungmetal, der optages af diverse afgrøder og udgør derved en risiko for menneskers sundhed gennem eksponering via fødevarer. Cadmium kan i yderste tilfælde give skader på nyrer og knogler.

Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet (EFSA) og DTU Fødevareinstituttet har vurderet, at eksponeringen for cadmium via fødevarer bør sænkes, fordi visse grupper i befolkningen overskrider det sundhedsmæssigt forsvarlige indtag, herunder mindre børn og vegetarer.

Eksponeringen og tilførslen af cadmium til landbrugsjorder er generelt lavere i Danmark end gennemsnittet i EU, takket være en række tiltag Danmark allerede har taget initiativ til og gennemført, herunder en række målrettede tiltag for at nedsætte tilførslen af cadmium til landbrugsjorden fra fosforholdig gødning.

På trods af dette er der fortsat behov for at sænke eksponeringen i Danmark. De danske tiltag har generelt også reduceret udledningen og tilførslen af cadmium til landbrugsjord fra andre kilder end cadmium i fosforholdig gødning, og det er enten ikke muligt, f.eks. for atmosfærisk deposition, eller ikke hensigtsmæssigt, f.eks. for jordbrugskalk og husdyrgødning, at reducere tilførslen af cadmium fra disse kilder yderligere.

Det er Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at tilførslen af cadmium fra handelsgødning i Danmark vil stige, hvis den danske grænseværdi ikke opretholdes, og den højere grænseværdi på 60 mg Cd/kg P₂O₅ derfor skal finde anvendelse, idet handelsgødning med et højere indhold af cadmium ville blive introduceret til det danske marked, hvorved det gennemsnitlige cadmiumindhold i handelsgødning i Danmark vil stige.

En grænseværdi på 60 mg Cd/kg P₂O₅ vil derfor medføre en større cadmiumtilførsel til landbrugsjorden sammenlignet med den nuværende situation, hvilket i sidste ende vil føre til en svækkelse af beskyttelsesniveauet i Danmark. Dette skyldes, at en højere koncentration af cadmium i jorden vil medføre en højere koncentration i afgrøder, og derved vil en større tilførsel øge risikoen for en højere eksponering via fødevarer.

Muligheden for at sænke den danske grænseværdi yderligere

På trods af at flere relevante videnskabelige kilder, herunder Kommissionens egen dokumentation under forhandlingerne af den nye gødningsforordning, indikerer, at grænseværdien på europæisk niveau bør sænkes betydeligt og gerne ned til 20 mg cadmium pr. kg fosforpentoxid, vurderes det, at det kan blive meget svært at dokumentere, at den danske grænseværdi bør sænkes yderligere. En lavere grænseværdi vil i henhold til TEUF betragtes som nye regler, og traktatens artikel 114, stk. 5, om fastsættelse af nye nationale regler efter EU-harmonisering, ville derfor skulle anvendes. Efter denne bestemmelse skal Danmark på baggrund af ny videnskabelig viden om miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, som er specifikt for Danmark, dokumentere behovet herfor. En stor del af den videnskabelige viden, som i dag er kendt, har været en del af det faglige grundlag for forhandlingerne af den nye gødningsforordning og vil derfor ikke kunne anvendes til argumentation for en lavere dansk grænseværdi end den gældende danske grænseværdi.

Socioøkonomiske oplysninger

Ved anvendelse af TEUF artikel 114, stk. 4, skal det blandt andet dokumenteres, at opretholdelse af nationale regler ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling, en skjult begrænsning af samhandlen mellem medlemslandene eller udgør en hindring for det indre markedes funktion.

De danske regler om cadmium i fosforholdig gødning er generelle og gælder både for nationale og importerede gødningsprodukter.

Den danske andel af det samlede europæiske marked er lille (2-3%), og de danske regler gælder kun for fosforholdige gødninger, som markedsføres til anvendelse i Danmark. De danske regler er derfor ikke til hinder for, at danske virksomheder kan købe gødning i andre lande med henblik på eksport til andre lande end Danmark.

Den samlede import af fosforholdig gødning fra EU-medlemslande til Danmark siden 1988, det vil sige året før de danske regler trådte i kraft, og frem til 2018, hvor den lavere danske grænseværdi har været gældende i 20 år, er svagt stigende, mens importen fra tredjelande er svagt faldende. Importen fra tredjelande udgør i dag mindre end en tredjedel af den samlede import af fosforholdig gødning.

Regeringens holdning

De sundhedsmæssige vurderinger af eksponeringen for cadmium viser klart, at der er behov for at sænke eksponeringen for cadmium, herunder i Danmark.

Kommissionen foreslog en gradvis reduktion af grænseværdien ned til 20 mg Cd/kg P₂O₅ i forhandlingerne på baggrund af den tilgængelige naturvidenskabelige viden, men den nye gødningsforordning indeholder kun et krav om udarbejdelse af en rapport inden for de næste 7 år, der bl.a. skal vurdere muligheden for at reducere grænseværdien på 60 mg Cd/kg P₂O₅ yderligere for cadmium i fosforgødning til et passende lavere niveau. Danmark kunne ikke acceptere en grænseværdi på 60 mg Cd/kg P₂O₅ uden beslutning om en yderligere gradvis nedsættelse, hvilket var en af grundene til, at Danmark stemte nej til forslaget.

Da den harmoniserede grænseværdi på 60 mg Cd/kg P₂O₅ således forventes at medføre en øget eksponering og en stigning i tilførslen af cadmium sammenlignet med den nuværende situation, finder regeringen, at der er grundlag for at påberåbe miljøgarantien i TEUF artikel 114, stk. 4, med henblik på at opretholde den lavere danske grænseværdi for cadmium i fosforholdig gødning og dermed opretholde det nuværende beskyttelsesniveau i Danmark, indtil grænseværdien måtte blive sænket i EU.

Det er regeringens holdning, at opretholdelse af den danske grænseværdi for cadmium i handelsgødning er et essentielt element for at undgå risikoen for øget eksponering af cadmium via fødevarer og derved sikre beskyttelsen af den danske befolkning. Den danske grænseværdi på 48 mg Cd/kg P₂O₅ har været gældende siden 1998, og det er regeringens holdning, at en dansk grænseværdi ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling, en skjult begrænsning af samhandlen eller udgør en væsentlig hindring for det indre markeds funktion, og at bibeholdelse af en dansk grænseværdi i lyset af sundhedshensynet ikke går længere end påkrævet.

Regeringen vil meddele Kommissionen, at Danmark ønsker at anvende miljøgarantien i traktatens artikel 114, stk. 4, med henblik på opretholdelse af den lavere nationale grænseværdi for cadmium i fosforholdig gødning.