

BESLUITEN

BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 18 april 2012

tot verlenging van de in artikel 114, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bedoelde periode met betrekking tot de nationale bepalingen inzake het maximaal toelaatbare cadmiumgehalte van meststoffen waarvan het Koninkrijk Zweden op grond van artikel 114, lid 5, VWEU kennis heeft gegeven

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2012) 2461)

(Slechts de tekst in de Zweedse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2012/230/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 114, lid 6,

Overwegende hetgeen volgt:

I. FEITEN

(1) Op 17 oktober 2011 heeft het Koninkrijk Zweden de Commissie overeenkomstig artikel 114, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), in kennis gesteld van zijn voornemen om nationale bepalingen te treffen om het toegestane cadmiumgehalte in fosfaatmeststoffen te verlagen tot maximaal 46 gram cadmium per ton fosfor (gelijk aan 20 mg Cd/kg P₂O₅). Deze maatregelen zouden afwijken van Verordening (EG) nr. 2003/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 inzake meststoffen⁽¹⁾ en zouden het maximumgehalte van 100 gram cadmium per ton fosfor (gelijk aan 44 mg Cd/kg P₂O₅) verlagen, waarvoor reeds een afwijking aan het Koninkrijk Zweden was toegekend.

1. Artikel 114, leden 5 en 6, VWEU

(2) Artikel 114, leden 5 en 6, VWEU luiden als volgt:

„5. Wanneer een lidstaat het, nadat door het Europees Parlement en de Raad, door de Raad of door de Commissie een harmonisatiemaatregel is genomen, noodzakelijk acht, nationale bepalingen te treffen die gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, stelt hij de Commissie [...] in kennis van de voorgenomen bepalingen en de redenen voor het vaststellen ervan.

6. Binnen zes maanden na de kennisgeving keurt de Commissie de betrokken nationale bepalingen goed of

wijst die af, nadat zij heeft nagegaan of zij al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen.

Indien de Commissie binnen deze termijn geen besluit neemt, worden de in [lid] 5 bedoelde nationale bepalingen geacht te zijn goedgekeurd.

Indien het complexe karakter van de aangelegenheid zulks rechtvaardigt en er geen gevaar voor de menselijke gezondheid bestaat, kan de Commissie de betrokken lidstaat ervan in kennis stellen dat de in dit lid bedoelde termijn met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd.”.

2. EU-wetgeving

(3) Richtlijn 76/116/EEG van de Raad van 18 december 1975 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake meststoffen⁽²⁾, bevat de eisen waaraan meststoffen moeten voldoen om met de vermelding „EG-meststof” in het verkeer te mogen worden gebracht.

(4) Bijlage I bij Richtlijn 76/116/EEG vermeldt de typeaanduidingen en voor elk type de vereisten waaraan elke EG-meststof, bijvoorbeeld met betrekking tot de samenstelling, moet voldoen. De typeaanduidingen in deze lijst zijn al naar gelang hun gehalte aan primaire nutriënten (de elementen stikstof, fosfor en kalium) in categorieën ingedeeld.

(5) Volgens artikel 7 van Richtlijn 76/116/EEG⁽³⁾ mogen de lidstaten het in het verkeer brengen van meststoffen die voorzien zijn van de vermelding „EG-meststof” en die voldoen aan de bepalingen van de richtlijn, niet verbieden, beperken of belemmeren om redenen die verband houden met de samenstelling, identificatie, etikettering of verpakking.

⁽²⁾ PB L 24 van 30.1.1976, blz. 21, vervangen door Verordening (EG) nr. 2003/2003.

⁽³⁾ Vervangen door artikel 5 van Verordening (EG) nr. 2003/2003.

⁽¹⁾ PB L 304 van 21.11.2003, blz. 1.

- (6) Bij Beschikking 2002/399/EG van 24 mei 2002 betreffende de kennisgeving, ingevolge artikel 95, lid 4, van het EG-Verdrag, door het Koninkrijk Zweden van de nationale bepalingen inzake het maximaal toelaatbare cadmiumgehalte van meststoffen⁽¹⁾ heeft de Commissie een afwijking van Richtlijn 76/116/EEG toegekend door de Zweedse bepalingen goed te keuren die het in het verkeer brengen van meststoffen met meer dan 100 gram cadmium per ton fosfor in Zweden verbieden. Deze afwijking gold tot en met 31 december 2005.
- (7) Richtlijn 76/116/EEG is vervangen door Verordening (EG) nr. 2003/2003 inzake meststoffen.
- (8) Artikel 35, lid 2, van Verordening (EG) nr. 2003/2003 bepaalt dat afwijkingen van artikel 7 van Richtlijn 76/116/EEG, die door de Commissie overeenkomstig het vroegere artikel 95, lid 6, van het EG-Verdrag zijn toegestaan, opgevat moeten worden als afwijkingen van artikel 5 van die verordening. Zij blijven ondanks de inwerkingtreding van de verordening van kracht.
- (9) In overweging 15 van Verordening (EG) nr. 2003/2003 wordt aangekondigd dat de Commissie het vraagstuk van de onbedoelde aanwezigheid van cadmium in minerale meststoffen zal aanpakken en, indien passend, een voorstel voor een verordening zal uitwerken, dat aan het Europees Parlement en de Raad wordt voorgelegd. De Commissie heeft uitgebreide voorbereidende werkzaamheden verricht, maar als gevolg van de complexiteit van de verschillende factoren die in aanmerking moeten worden genomen, heeft zij nog geen voorstel goedgekeurd.
- (10) Aangezien de Zweedse afwijking slechts tot en met 31 december 2005 is verleend, heeft Zweden in juni 2005 om een verlenging van de bestaande afwijking verzocht. Beschikking 2006/347/EG van de Commissie van 3 januari 2006 betreffende de kennisgeving, ingevolge artikel 95, lid 4, van het EG-Verdrag, door het Koninkrijk Zweden van de nationale bepalingen inzake het maximaal toelaatbare cadmiumgehalte van meststoffen⁽²⁾ staat de Zweedse autoriteiten toe om de nationale maatregelen te handhaven totdat op EU-niveau geharmoniseerde maatregelen met betrekking tot cadmium in meststoffen van toepassing zijn.

3. Nationale bepalingen

- (11) De Zweedse verordening inzake chemische producten (verbodsbepalingen betreffende het vervoer en de in- en uitvoer) (1998:944)⁽³⁾ bevat onder meer bepalingen over het maximaal toelaatbare cadmiumgehalte van meststoffen, waaronder EG-meststoffen. Volgens deel 3, lid 1, mogen meststoffen die onder de codes 25.10, 28.09, 28.35, 31.03 en 31.05 van het douanetarief vallen en meer dan 100 gram cadmium per ton fosfor bevatten niet te koop worden aangeboden of overgedragen.
- (12) De beoogde nationale maatregel waarvan de Commissie overeenkomstig artikel 114, lid 5, VWEU in kennis is

gesteld, zou het toegestane cadmiumgehalte in fosfaatmeststoffen verlagen van het huidige maximumgehalte van 100 gram cadmium per ton fosfor tot 46 gram cadmium per ton fosfor (46 mg Cd/kg P, wat overeenkomt met 20 mg Cd/kg P₂O₅).

II. PROCEDURE

- (13) Bij brief van 17 mei 2011 heeft het Koninkrijk Zweden de Commissie meegedeeld dat het op grond van artikel 114, lid 5, VWEU goedkeuring aanvraagt om nationale bepalingen te treffen die het toegelaten cadmiumgehalte in fosfaatmeststoffen verlagen naar een concentratie van maximaal 46 gram per ton fosfor. Aldus verzoeken de Zweedse autoriteiten om verlaging van de huidige afwijking, waarvoor bij Beschikking 2006/347/EG toestemming is verleend.
- (14) Bij brief van 17 oktober 2011 hebben de Zweedse autoriteiten de Commissie aanvullende informatie toegestuurd in de vorm van de tekst van de geldende nationale wetgeving waarin de wijzigingen op grond van de verordeningen 2008:255 en 2009:654⁽⁴⁾ zijn opgenomen.
- (15) Bij brief van 14 november 2011 heeft de Commissie de Zweedse autoriteiten meegedeeld dat de in artikel 114, lid 6, bedoelde beoordelingsperiode van zes maanden inging op 18 oktober 2011.
- (16) Bij brief van 17 oktober 2011 heeft de Commissie de overige lidstaten van het Zweedse verzoek op de hoogte gebracht. De Commissie heeft ook een mededeling betreffende het verzoek gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie*⁽⁵⁾ om andere belanghebbenden te informeren over de nationale bepalingen die Zweden wenst in te voeren en de redenen die het land daarvoor inroept. In reactie hierop steunde Letland het Zweedse verzoek. Verder heeft de Commissie geen reactie ontvangen.

III. BEOORDELING

1. Ontvankelijkheid

- (17) Artikel 114, lid 5, VWEU heeft betrekking op gevallen waarin van nationale bepalingen kennis wordt gegeven in verband met een EU-harmonisatiemaatregel, wanneer de nationale bepalingen moeten worden ingevoerd nadat de harmonisatiemaatregel is vastgesteld en ten uitvoer gelegd en de nieuwe nationale maatregel onverenigbaar met de harmonisatiemaatregel zou zijn. Van de nationale bepalingen is kennisgegeven in verband met Verordening (EG) nr. 2003/2003, die was vastgesteld op basis van ex artikel 95 van het EG-Verdrag en waarin geharmoniseerde voorschriften inzake de samenstelling, identificatie, etikettering en verpakking van de EG-meststoffen worden vastgesteld. Op grond van artikel 5 van die verordening is het de lidstaten niet toegestaan om het vrije verkeer van meststoffen te belemmeren in verband met een van die gronden.

⁽¹⁾ PB L 138 van 28.5.2002, blz. 24.

⁽²⁾ PB L 129 van 17.5.2006, blz. 19.

⁽³⁾ Zweeds staatsblad (SFS — Svensk Författningssamling) van 14 juli 1998.

⁽⁴⁾ Zweeds staatsblad (SFS — Svensk Författningssamling) van 4 juni 2009.

⁽⁵⁾ PB C 309 van 21.10.2011, blz. 8 en PB C 339 van 19.11.2011, blz. 24.

- (18) Voorts bepaalt artikel 114, lid 5, VWEU dat de kennisgeving van de voorgenomen nationale maatregelen gebaseerd moet zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in de kennisgevende lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen en dat de redenen voor de vaststelling van de voorgenomen nationale maatregelen daarbij moeten worden vermeld.
- (19) Ter ondersteuning van het verzoek om een lagere grenswaarde voor cadmium in fosfaatmeststoffen hebben de Zweedse autoriteiten een nationale risicobeoordeling en een aantal studies ingediend. In de beoordeling wordt rekening gehouden met de algemene EU-*risicobeoordeling* van cadmium en cadmiumoxide die in 2007 is verricht in overeenstemming met Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad ⁽¹⁾, een wetenschappelijk advies van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid over cadmium in levensmiddelen ⁽²⁾, en met oude en nieuwe gegevens over de beoordeling van de risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu die verbonden zijn met cadmium in meststoffen in Zweden. De Zweedse *risicobeoordeling* is op internet gepubliceerd ⁽³⁾.
- (20) Volgens de Zweedse autoriteiten blijkt uit de nieuwe *risicobeoordeling* dat de noodzaak om de blootstelling aan cadmium te beperken om de bescherming van de gezondheid van de Zweedse bevolking op lange termijn te beschermen. De blootstelling is afhankelijk van de opname van cadmium via levensmiddelen, vooral van plantaardige oorsprong, en het is daarom noodzakelijk het risico van een hoog cadmiumgehalte in gewassen te verminderen. De landbouwgronden zijn in Zweden doorgaans zuurder dan in Midden-Europa, en door die specifieke situatie is cadmium gemakkelijker beschikbaar voor planten.
- (21) Bovendien is verlaging van de nationale grenswaarde van 100 gram cadmium per ton fosfor naar 46 gram cadmium per ton fosfor een maatregel om de accumulatie van cadmium in de bodem te verminderen en ook om de risico's voor in het water voorkomende organismen in extreem zacht water zoals dat in Zweden voorkomt, te verminderen.
- (22) Gezien het voorgaande is de Commissie van oordeel dat het verzoek van het Koninkrijk Zweden met het oog op de goedkeuring van verlaging van het cadmiumgehalte van meststoffen tot maximaal 46 gram cadmium per ton fosfor, ontvankelijk is.
- (1) EU RAR, ECB 2007: European Union Risk Assessment Report cadmium oxide and cadmium metal, deel 72, Europese Commissie, Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, Instituut voor gezondheid en consumentenbescherming.
- (2) EFSA (2009): Scientific Opinion of the Panel on Contaminants in the Food Chain on a request from the European Commission on cadmium in food. The EFSA Journal (2009) 980, 1-139.
- (3) Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/specific-chemicals/fertilisers/cadmium/risk-assessment_en.htm
- 2. Beroep op artikel 114, lid 6, derde alinea, VWEU**
- 2.1. *Motivering op grond van het complexe karakter*
- (23) Ter ondersteuning van zijn verzoek heeft Zweden een nieuwe *risicobeoordeling* verricht, die werd voltooid in 2011 en waarin de PNEC's (Predicted No Effect Concentrations — voorspelde concentraties zonder effect) voor de organismen die representatief zijn voor de verschillende milieucompartimenten werden vergeleken met de cadmiumconcentraties in het Zweedse milieu. In de kennisgeving wordt ook verwezen naar een aantal studies in het kader van de eerdere verzoeken aan de Commissie overeenkomstig artikel 114, lid 4, van het Verdrag en de EU-*risicobeoordeling* over cadmium en cadmiumoxide.
- (24) De PNEC voor zoet water is afhankelijk van de waterhardheid. Aangezien Zweden zeer zacht zoet water heeft, treedt de toxiciteit van cadmium voor in het water levende organismen naar verwachting op bij een lagere concentratie dan in andere gebieden van Europa. De Zweedse autoriteiten achten het daarom aannemelijk dat de in de Zweedse wateren levende organismen over het algemeen gevoeliger zijn voor extra cadmium dan die in de Midden- en Zuid-Europese wateren.
- (25) De resultaten van meetprogramma's in 2006 en 2009 van de Zweedse oppervlaktewateren laten zien dat de cadmiumconcentraties in ongeveer 1 % van de meren en 7 % van de kustwateren de PNEC-waarden overschrijden. Uit een onderzoek in 2008 bleek dat de emissiereductiemaatregelen ertoe hebben geleid dat de concentraties van de meeste metalen in de in het water levende organismen aanzienlijk zijn gedaald, maar dat de situatie wat cadmium betreft minder duidelijk is. Er lijkt een verband te bestaan tussen de tendens van toenemende effecten op het immuunsysteem van vissen (puitaal) in de afgelopen jaren en de daarin aangetroffen toenemende cadmiumconcentraties. In 2011 is een aanvullend verslag opgesteld om de toekomstige tendensen van cadmium in landbouwgrond en gewassen te beschrijven en zo de concentraties over 100 jaar in te schatten. De resultaten daarvan zijn gebruikt in een worst case-model om de risico's voor organismen die in wateren in de buurt van met meststoffen bewerkte akkers leven in de komende 100 jaar in te schatten.
- (26) De Zweedse autoriteiten concluderen in hun beoordeling dat er op lange termijn sprake kan zijn van een verhoogd risico voor in het water levende organismen in zeer zacht water (onder hardheid 5 mg CaCO₃/l). Maar dit is alleen waarschijnlijk in kleine beekjes waar het uit de landbouwgrond afgevoelde water weinig wordt verdund. De Zweedse autoriteiten hebben geen andere milieurisico's als gevolg van het gebruik van cadmium in meststoffen vastgesteld.
- (27) Gezien de complexiteit van de relaties tussen de cadmiumverontreiniging via fosfaatmeststoffen, de mogelijke accumulatie en de risico's voor het milieu — zoals reeds bleek bij de beoordeling van vergelijkbare verzoeken om

afwijking van Oostenrijk, Finland, en Tsjechië alsmede de eerdere verzoeken van Zweden — verzocht de Commissie het Wetenschappelijk Comité voor gezondheids- en milieurisico's (WCGM) om een advies over de algemene kwaliteit van de Zweedse risicobeoordeling, eventuele belangrijke tekortkomingen, de relevantie van de onderzochte scenario's en de gemaakte aannames, alsmede de betrouwbaarheid en de geldigheid van de conclusies over de onderkende risico's voor het milieu.

- (28) Het WCGM heeft zijn advies uitgebracht op 27 februari 2012⁽¹⁾. Volgens het WCGM is het risicobeoordelingsverslag van de Zweedse instanties van een goed wetenschappelijk gehalte, zijn de onderzochte scenario's in het algemeen relevant en zijn de meeste in de scenario's gebruikte parameterwaarden aanvaardbaar. Toch is het WCGM van oordeel dat een aantal beweringen en/of aannames in het verslag niet afdoende met bewijzen wordt gestaafd. Zo worden de opmerkingen in de visstudies gebaseerd op een causaal verband dat niet is aangetoond. Een ander voorbeeld is de belangrijke (voor de risicobeoordeling cruciale) aanname van een verdunningsfactor van 1/2 die wordt gebruikt voor de berekening van de cadmiumconcentratie in het oppervlaktewater van beekjes. Deze factor wordt niet onderbouwd door wetenschappelijke bewijzen of anderszins gemotiveerd. Het WCGM merkt ook op dat voor een aantal scenario's van de slechtst denkbare omstandigheden wordt uitgegaan. Zo wordt voor de berekening van de toepassing van fosfaat op landbouwgrond uitgegaan van doses die in werkelijkheid gelden voor minder dan 25 % van de Zweedse grond. De berekeningen van de concentraties in het oppervlaktewater van de beekjes na afvloeiing is problematisch en de genoemde niveaus stemmen niet overeen met de gemeten concentraties die elders in het verslag worden vermeld. De in de Zweedse risicobeoordeling gebruikte PNEC's zijn die welke in het EU-beoordelingsverslag over cadmium worden genoemd en kunnen als zodanig worden gesteund door het WCGM. De voorgestelde risicokarakteriseringsverhoudingen (RCR's) zijn daarom uitsluitend afhankelijk van de beoordeling van de blootstelling, d.w.z. de voorspelde cadmiumconcentratie in het Zweedse oppervlaktewater. Die concentratie is afhankelijk van de — niet onderbouwde — bodem/beek-verdunningsfactor. Het WCGM onderschrijft evenmin de aanname dat er geen adsorptie van cadmium in de bodem plaatsvindt. Dit zal alleen het geval zijn als de bodem al zwaar is vervuild en er geen netto adsorptie plaatsvindt in evenwichtstoestand, wat in Zweden niet het geval is. In het Zweedse verslag wordt ook aangenomen dat er dieper dan 30 cm in de bodem geen adsorptie van cadmium plaatsvindt, wat ook niet juist is. Bijgevolg onderschrijft het WCGM niet de conclusies van de Zweedse autoriteiten voor beekjes, die het enige milieucompartiment vormen waarvoor de Zweedse overheid risico's heeft vastgesteld.
- (29) Het WCGM herinnert echter aan de eerdere beoordeling van het WCTEM in 2002, waarin de verwachting werd uitgesproken dat de cadmiumconcentratie in de meeste

Europese bodems niet zal toenemen bij een grenswaarde van 46 mg Cd/kg P. Het WCGM bevestigt dat een dergelijke verwachting nog steeds verdedigbaar is, ook voor Zweedse landbouwgrond, en merkt op dat dit was gebaseerd op een stand still-principe, niet op een risicobeoordeling zoals de Zweedse autoriteiten die bij hun huidige onderbouwing hebben verricht.

- (30) Hoewel het WCGM in zijn advies van 27 februari 2012 van oordeel is dat het risicobeoordelingsverslag van de Zweedse instanties van goede wetenschappelijke kwaliteit is en nieuwe en relevante gegevens bevat, blijven er onzekerheden bestaan over enkele belangrijke veronderstellingen die door de Zweedse autoriteiten zijn gebruikt om tot de conclusie te komen dat er een risico bestaat voor in het water levende organismen in kleine beekjes in Zweden. Deze behoeven nog nadere verduidelijking door de Zweedse autoriteiten om de Commissie in staat te stellen een definitief standpunt in te nemen.

2.2. Geen gevaar voor de menselijke gezondheid

- (31) In hun rechtvaardiging maken de Zweedse autoriteiten melding van risico's voor kwetsbare bevolkingsgroepen (diabetici, mensen met osteoporose of een ijzertekort). Deze risico's worden veroorzaakt door langdurige blootstelling aan cadmium via de voeding. Er is dan ook geen gevaar voor de menselijke gezondheid verbonden aan een besluit om de beoordelingsperiode van de situatie in Zweden te verlengen met een aanvullende termijn van zes maanden. Deze aanvullende termijn stelt de Commissie in staat om de door de Zweedse autoriteiten te verstrekken aanvullende informatie te beoordelen teneinde een definitief besluit te nemen.
- (32) Op basis van het bovenstaande is de Commissie van mening dat de voorwaarden van artikel 114, lid 6, derde alinea, zijn vervuld, zodat zij de in dat artikel vastgestelde periode van zes maanden waarbinnen zij de door Zweden aangemelde nationale bepalingen moet goedkeuren of afwijzen, kan verlengen.

IV. CONCLUSIE

- (33) In het licht van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het verzoek van het Koninkrijk Zweden om toestemming voor het treffen van nationale bepalingen die afwijken van Verordening (EG) nr. 2003/2003, ontvankelijk is.
- (34) Gezien het complexe karakter van de aangelegenheid en omdat de aanname van onderhavig besluit geen gevaar voor de menselijke gezondheid oplevert, acht de Commissie het echter gerechtvaardigd de in artikel 114, lid 6, eerste alinea, VWEU genoemde periode te verlengen met een aanvullende termijn die eindigt op 18 oktober 2012,

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

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Overeenkomstig artikel 114, lid 6, derde alinea, VWEU, wordt de termijn voor de goedkeuring of de afwijzing van de beoogde nationale bepalingen inzake cadmium in meststoffen waarvan het Koninkrijk Zweden op 17 oktober 2011 overeenkomstig artikel 114, lid 5, VWEU kennisgeving heeft gedaan, verlengd tot en met 18 oktober 2012.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Zweden.

Gedaan te Brussel, 18 april 2012.

Voor de Commissie

Antonio TAJANI

Vicevoorzitter
