BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2020/1205 VAN DE COMMISSIE

van 6 augustus 2020

betreffende de nationale bepalingen inzake het cadmiumgehalte in fosfaatmeststoffen waarvan de Slowaakse Republiek op grond van artikel 114, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kennis heeft gegeven

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2020) 5285)

(Slechts de tekst in de Slowaakse taal is authentiek)

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. FEITEN EN PROCEDURE

(1) Op 9 augustus 2019 heeft de Slowaakse Republiek op grond van artikel 114, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) de Commissie kennisgegeven van haar voornemen om nationale bepalingen inzake het cadmiumgehalte in fosfaatmeststoffen te handhaven die afwijken van Verordening (EU) 2019/1009 van het Europees Parlement en de Raad ([1]).

1.1. Wetgeving van de Unie

1.1.1. *Artikel 114, leden 4 en 6, VWEU*

(2) In artikel 114, leden 4 en 6, VWEU wordt het volgende bepaald:

"4. 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 handhaven die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, geeft hij zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis aan de Commissie.

[…]

6. Binnen zes maanden na de in de leden 4 […] bedoelde kennisgevingen keurt de Commissie de betrokken nationale bepalingen goed of wijst zij 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 de leden 4 […] bedoelde nationale bepalingen geacht te zijn goedgekeurd.

Indien het complexe karakter van de aangelegenheid zulks rechtvaardigt en er geen gevaar bestaat voor de gezondheid van de mens, 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.".

([1]) Verordening (EU) 2019/1009 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 tot vaststelling van voorschriften inzake het op de markt aanbieden van EU-bemestingsproducten en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1069/2009 en (EG) nr. 1107/2009 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2003/2003 (PB L 170 van 25.6.2019, blz. 1).

1.2. **Harmonisatieregels inzake bemestingsproducten**

1.2.1. *Verordening (EG) nr. 2003/2003*

(3) Verordening (EG) nr. 2003/2003 van het Europees Parlement en de Raad ([2]) is van toepassing op producten die als meststoffen met de aanduiding "EG-meststof" in de handel worden gebracht. Een meststof die tot een in bijlage I bij Verordening (EG) nr. 2003/2003 vermeld type meststoffen behoort en aan de in deze verordening vastgestelde voorwaarden voldoet, mag als "EG-meststof" worden aangeduid en mag worden toegelaten tot het vrije verkeer op de interne markt.

(4) Bijlage I bij Verordening (EG) nr. 2003/2003 bevat een volledige lijst van typen meststoffen die onder de harmonisatieregels vallen. Voor elk type meststof gelden specifieke eisen met betrekking tot, onder andere, het gehalte aan nutriënten, de oplosbaarheid van nutriënten of de verwerkingsmethoden.

(5) Verordening (EG) nr. 2003/2003 is voornamelijk van toepassing op anorganische meststoffen. Sommige van de onder de verordening vallende meststoffen hebben een fosforgehalte van 5 massaprocent fosforpentoxide (P_2O_5)-equivalent of meer.

(6) In artikel 5 van Verordening (EG) nr. 2003/2003 wordt het beginsel van vrij verkeer van EG-meststoffen op de interne markt vastgesteld. Lidstaten mogen het in de handel brengen van EG-meststoffen die aan deze verordening voldoen, niet verbieden, beperken of belemmeren om redenen die verband houden met samenstelling, identificatie, etikettering, verpakking of andere bepalingen in deze verordening.

(7) In Verordening (EG) nr. 2003/2003 zijn geen grenswaarden voor verontreinigende stoffen in EG-meststoffen vastgesteld. Behoudens enkele uitzonderingen die zijn gebaseerd op de besluiten van de Commissie in het kader van de respectieve bepalingen van het VWEU ([3]), zijn EG-meststoffen met een fosforgehalte van ten minste 5 % P_2O_5 toegelaten tot het vrije verkeer op de interne markt, ongeacht hun cadmiumgehalte.

(8) Het voornemen van de Commissie om de onbedoelde aanwezigheid van cadmium in minerale meststoffen aan te pakken, werd echter al in overweging 15 van Verordening (EG) nr. 2003/2003 aangekondigd. Volgens deze overweging "[kunnen] meststoffen worden verontreinigd door stoffen die potentiële risico's inhouden voor de gezondheid van mens en dier en voor het milieu. Ingevolge het advies van het Wetenschappelijk Comité voor de toxiciteit, de ecotoxiciteit en het milieu is de Commissie voornemens het vraagstuk van onbedoelde aanwezigheid van cadmium in minerale meststoffen aan te pakken en zal zij, indien passend, een voorstel voor een verordening opstellen, dat zij aan het Europees Parlement en de Raad wil voorleggen. In voorkomend geval zal voor andere verontreinigende stoffen een soortgelijk onderzoek worden verricht".

1.2.2. *Verordening (EU) 2019/1009*

(9) Verordening (EU) 2019/1009 stelt harmonisatieregels voor "EU-bemestingsproducten" vast. Bij die verordening wordt Verordening (EG) nr. 2003/2003 met ingang van 16 juli 2022 ingetrokken.

(10) EU-bemestingsproducten zijn bemestingsproducten die zijn voorzien van een CE-markering wanneer ze op de interne markt worden aangeboden. Een EU-bemestingsproduct moet voldoen aan de eisen van Verordening (EU) 2019/1009 voor de relevante productfunctiecategorie ("PFC") en bestanddelencategorie of -categorieën, en worden geëtiketteerd in overeenstemming met de daarin vastgelegde etiketteringsvoorschriften. Er zijn zeven PFC's voor EU-bemestingsproducten, waarvan één voor meststoffen.

(11) In Verordening (EU) 2019/1009 worden anorganische meststoffen op een meer algemene wijze behandeld dan in bijlage I bij Verordening (EG) nr. 2003/2003, met enkele algemene eisen met betrekking tot de kwaliteit en de veiligheid ervan. Bovendien is Verordening (EU) 2019/1009 van toepassing op organische en organo-minerale meststoffen, die buiten de materiële werkingssfeer van Verordening (EG) nr. 2003/2003 vallen.

(12) In Verordening (EU) 2019/1009 wordt op het niveau van de Unie het begrip "fosfaatmeststoffen" geïntroduceerd voor organo-minerale meststoffen of anorganische macronutriëntenmeststoffen met een fosforgehalte van ten minste 5 % P_2O_5.

([2]) Verordening (EG) nr. 2003/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 inzake meststoffen (PB L 304 van 21.11.2003, blz. 1).

([3]) Zie de besluiten van de Commissie van 3 januari 2006: 2006/347/EG 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 (PB L 129 van 17.5.2006, blz. 19), 2006/348/EG betreffende de kennisgeving ingevolge artikel 95, lid 4, van het EG-Verdrag, door de Republiek Finland van de nationale bepalingen inzake het maximaal toelaatbare cadmiumgehalte van meststoffen (PB L 129 van 17.5.2006, blz. 25) en 2006/349/EG betreffende de kennisgeving, ingevolge artikel 95, lid 4, van het EG-Verdrag, door de Republiek Oostenrijk van de nationale bepalingen inzake het maximaal toelaatbare cadmiumgehalte van meststoffen (PB L 129 van 17.5.2006, blz. 31).

(13) In Verordening (EU) 2019/1009 worden voor het eerst op het niveau van de Unie grenswaarden vastgesteld voor contaminanten in EU-bemestingsproducten. Op grond van bijlage I, PFC 1 B), Organo-minerale meststof, punt 3, onder a), ii), en PFC 1 C) I), Anorganische macronutriëntenmeststof, punt 2, onder a), ii), bij die verordening, mag het cadmiumgehalte in fosfaatmeststoffen niet hoger zijn dan de grenswaarde 60 mg/kg P_2O_5.

(14) Het beginsel van vrij verkeer is verankerd in artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) 2019/1009, op grond waarvan de lidstaten het op de markt aanbieden van EU-bemestingsproducten die voldoen aan deze verordening niet belemmeren om redenen die verband houden met samenstelling, etikettering of andere onder deze verordening vallende aspecten. Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van Verordening (EU) 2019/1009, mag een lidstaat die op 14 juli 2019 een overeenkomstig artikel 114, lid 4, VWEU toegekende afwijking van Verordening (EG) nr. 2003/2003 met betrekking tot het cadmiumgehalte in meststoffen geniet, de nationale grenswaarden voor het cadmiumgehalte in fosfaatmeststoffen blijven toepassen totdat er op Unieniveau geharmoniseerde grenswaarden voor het cadmiumgehalte in fosfaatmeststoffen van kracht zijn die gelijk aan of lager zijn dan de nationale grenswaarde.

(15) Voorts moet de Commissie de grenswaarden voor het cadmiumgehalte in fosfaatmeststoffen uiterlijk op 16 juli 2026 evalueren, met als doel na te gaan of het haalbaar is die grenswaarden naar een lager gepast niveau te brengen. De Commissie moet rekening houden met milieufactoren, met name in de context van de bodem- en klimaatgesteldheid, gezondheidsfactoren en sociaal-economische factoren, waarbij ook de voorzieningszekerheid in overweging wordt genomen.

1.2.3. *Facultatieve regeling*

(16) De EU-markt voor bemestingsproducten is slechts gedeeltelijk geharmoniseerd.

(17) Verordening (EG) nr. 2003/2003 beoogt het vrije verkeer van EU-bemestingsproducten op de interne markt te waarborgen. De verordening heeft evenwel geen invloed op de "nationale meststoffen" die in de lidstaten in de handel zijn gebracht in overeenstemming met hun nationale wetgeving. Fabrikanten kunnen ervoor kiezen hun meststof als "EG-meststof" of als "nationale meststof" in de handel te brengen.

(18) In Verordening (EU) 2019/1009 wordt de optionele regeling intact gehouden. Zodoende wordt het vrije verkeer van EU-bemestingsproducten op de interne markt gewaarborgd en mogen nationale bemestingsproducten verder in de handel worden gebracht. De keuze blijft aan de fabrikant.

(19) Op grond van Verordening (EG) nr. 2003/2003 en van Verordening (EU) 2019/1009 mogen lidstaten niet belemmeren dat, respectievelijk, conforme EG-meststoffen en EU-bemestingsproducten op de markt worden aangeboden, om redenen die onder meer verband houden met het gehalte aan cadmium.

(20) Lidstaten kunnen evenwel geschikt geachte grenswaarden handhaven of invoeren voor contaminanten in nationale bemestingsproducten. Iedere lidstaat maakt zich in meer of mindere mate zorgen over de dreiging die de accumulatie van cadmium op de lange termijn vormt voor de duurzame gewasproductie. In de meeste lidstaten gelden al regels ter beperking van het cadmiumgehalte in nationale bemestingsproducten om de emissies van cadmium in het milieu, en daarmee de blootstelling van de mens aan cadmium, te verlagen. Dit besluit heeft geen betrekking op dit type regels.

(21) Naast de harmonisatieregels van de Unie bestaan dus ook nationale bepalingen van toepassing op bemestingsproducten.

1.3. **Aangemelde nationale bepalingen**

(22) De door de Slowaakse Republiek aangemelde nationale bepalingen met betrekking tot de grenswaarden voor het cadmiumgehalte in fosfaatmeststoffen ("de aangemelde nationale bepalingen") zijn vervat in Besluit nr. 577/2005 van het Slowaakse Ministerie van Landbouw tot vaststelling van de soorten meststoffen, de samenstelling, verpakking en etikettering van meststoffen, analysemethoden voor het testen van meststoffen, risico-elementen en de grenswaarden daarvan voor afzonderlijke groepen meststoffen, toegestane afwijkingen en grenswaarden voor landbouwmeststoffen voor de toepassing van Wet nr. 136/2000 inzake meststoffen en Wet nr. 220/2004 inzake de bescherming en het gebruik van landbouwgrond.

(23) In bijlage 3, punt 1, bij Besluit nr. 577/2005 is een grenswaarde van 20 mg/kg P_2O_5 vastgesteld voor cadmium. Deze grenswaarde is van toepassing op drie categorieën meststoffen: fosfaatmeststoffen, samengestelde meststoffen en meststoffen die ook sporenelementen bevatten, ongeacht het gehalte aan P_2O_5. De grenswaarde geldt niet voor EG-meststoffen die onder Verordening (EG) nr. 2003/2003 vallen.

(24) De Slowaakse Republiek heeft in haar kennisgeving en de aanvullende informatie die zij bij de Commissie heeft ingediend, duidelijk gemaakt dat haar kennisgeving enkel betrekking heeft op fosfaatmeststoffen die onder Verordening (EU) 2019/1009 vallen en die in Slowakije op de markt worden aangeboden. Naar dergelijke meststoffen wordt verwezen in bijlage I, deel II, PFC 1 B), punt 3, onder a), ii), en PFC 1 C) I), punt 2, onder a), ii), bij die verordening, van toepassing op anorganische en organo-minerale meststoffen met een totaal gehalte aan fosfor van 5 massaprocent fosforpentoxide (P_2O_5)-equivalent of meer.

(25) Bovendien heeft de Slowaakse Republiek bevestigd dat zij niet verzoekt om andere afwijkingen met betrekking tot het in de handel brengen van bemestingsproducten in de zin van Verordening (EU) 2019/1009.

1.4. **Procedure**

(26) Bij de vaststelling van Verordening (EU) 2019/1009 hebben de Slowaakse Republiek, Hongarije en de Tsjechische Republiek een politieke verklaring ondertekend waarin ze uitdrukking hebben gegeven aan hun teleurstelling omtrent de beperkte ambitie van het uiteindelijke compromis over de grenswaarde van cadmium in fosfaatmeststoffen, en ze reeds hebben aangegeven nationale afwijkingen daarvan op grond van artikel 114, lid 4, VWEU te zullen steunen.

(27) Bij brief van 9 augustus 2019 heeft de Slowaakse Republiek de Commissie in kennis gesteld van haar voornemen om nationale bepalingen inzake het gehalte aan cadmium in fosfaatmeststoffen te handhaven die afwijken van Verordening (EU) 2019/1009. In overeenstemming met artikel 114, lid 4, VWEU in samenhang met artikel 36 VWEU baseert de Slowaakse Republiek haar motivering op gewichtige eisen in verband met de bescherming van de menselijke gezondheid en van het milieu.

(28) Bij brief van 29 augustus 2019 heeft de Commissie de ontvangst van de kennisgeving bevestigd en heeft zij de Slowaakse autoriteiten meegedeeld dat de termijn van zes maanden voor het onderzoek volgens artikel 114, lid 6, VWEU eindigt op 10 februari 2020.

(29) Ter ondersteuning van de kennisgeving op basis van artikel 114, lid 4, VWEU hebben de Slowaakse autoriteiten bij brief van 27 september 2019 bijkomende informatie naar de Commissie gestuurd. Die informatie bevat een aantal verduidelijkingen in verband met de materiële werkingssfeer van de aangemelde nationale bepalingen die de Slowaakse Republiek wil handhaven, evenals gedetailleerde gegevens over de Slowaakse meststoffenmarkt.

(30) Naast deze aanvullende informatie heeft de Slowaakse Republiek, bij brief van 8 november 2019, een door het Franse agentschap ANSES uitgevoerde studie met betrekking tot blootstelling aan cadmium toegestuurd, waarin toxicologische referentiewaarden bij ingestie, sanitaire richtwaarden in biologische media (bijvoorbeeld in het bloed en de urine) en grenswaarden voor cadmium in bemestingsproducten en groeimedia worden voorgesteld om de vervuiling van landbouwbodems en de verontreiniging van de gewassenteelt te beheersen ([4]).

(31) Verder heeft de Commissie een mededeling betreffende de kennisgeving bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([5]) om de andere belanghebbende partijen in kennis te stellen van het voornemen van de Slowaakse Republiek om de nationale bepalingen te handhaven, alsook van de redenen die zijn aangevoerd om het verzoek te staven. Bij brief van 19 november 2019 heeft de Commissie de andere lidstaten op de hoogte gebracht van de kennisgeving en hun de gelegenheid geboden om binnen dertig dagen opmerkingen in te dienen.

(32) De Commissie heeft binnen de termijn opmerkingen ontvangen van twee lidstaten, namelijk van de Tsjechische Republiek en het Koninkrijk België. Beide lidstaten hebben aangegeven geen opmerkingen te hebben in verband met de kennisgeving. Na de bekendmaking van de mededeling in het Publicatieblad werden geen opmerkingen ontvangen.

(33) Op 29 januari 2020 heeft de Commissie kennisgegeven van haar besluit ([6]) krachtens artikel 114, lid 6, derde alinea, VWEU waarbij zij het gezien het complexe karakter van de aangelegenheid en de afwezigheid van gevaar voor de gezondheid van de mens als gevolg van de verlenging als zodanig, gerechtvaardigd achtte om de in artikel 114, lid 6, VWEU bedoelde termijn met zes maanden te verlengen tot en met 10 augustus 2020. Aangezien het complexe karakter van de aangelegenheid verband hield met de voorwaarden voor ontvankelijkheid, heeft de Commissie haar uitspraak over de ontvankelijkheid van de kennisgeving aangehouden tot dit besluit.

([4]) Avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif a l'Exposition au cadmium (CAS-nr. 7440-43-9) — Propositions de valeurs toxicologiques de référence (VTR) par ingestion, de valeurs sanitaires repères dans les milieux biologiques (sang, urine, …) et de niveaux en cadmium dans les matières fertilisantes et supports de culture permettant de maîtriser la pollution des sols agricoles et la contamination des productions végétales: https://www.anses.fr/fr/system/files/VSR2015SA0140.pdf

([5]) PB C 394 van 21.11.2019, blz. 2.

([6]) Besluit van de Commissie 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 de Slowaakse Republiek op grond van artikel 114, lid 4, VWEU kennis heeft gegeven (C(2020) 376 final).

2. **BEOORDELING**

2.1. **Ontvankelijkheid**

(34) Op grond van artikel 114, leden 4 en 6, VWEU mag een lidstaat na de vaststelling van een harmonisatiemaatregel zijn strengere nationale bepalingen handhaven op basis van de in artikel 36 VWEU bedoelde gewichtige eisen of in verband met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, als die lidstaat de Commissie van deze nationale bepalingen op de hoogte brengt en de Commissie deze maatregelen goedkeurt.

(35) De Slowaakse Republiek verzoekt de Commissie een afwijking toe te kennen zodat uitsluitend fosfaatmeststoffen met een fosforpentoxide (P_2O_5)-gehalte van ten minste 5 % P_2O_5 en niet meer dan 20 mg cadmium/kg P_2O_5 in de Slowaakse handel mogen worden gebracht. In haar brief van 27 september 2019 verduidelijkt de Slowaakse Republiek dat ze voornemens is een afwijking van de grenswaarde voor cadmium in fosfaatmeststoffen te handhaven voor zowel anorganische macronutriëntenmeststoffen als voor organo-minerale meststoffen.

(36) Om de ontvankelijkheid van de kennisgeving vast te stellen, moet de Commissie nagaan of de betrokken aangemelde nationale bepalingen een reeds bestaande maatregel inhouden die afwijkt van de nieuwe ingevoerde harmonisatieregel en of ze meer bescherming bieden.

2.1.1. *Inzake het reeds bestaan van de aangemelde nationale bepalingen*

(37) Met het oog op deze beoordeling is het belangrijk dat kennis wordt genomen van het bijzonder complexe karakter van de concrete situatie.

(38) Ten eerste wordt de uitputtende lijst met restrictief omschreven typen EG-meststoffen, zoals vastgesteld in Verordening (EG) nr. 2003/2003, vervangen door een volledig andere regelgeving. In Verordening (EU) 2019/1009 worden die typen meststoffen dan ook vervangen door meer algemene categorieën meststoffen en wordt de reikwijdte van de harmonisatie verruimd naar andere productcategorieën dan enkel meststoffen. Met andere woorden, Verordening (EU) 2019/1009 beslaat niet alleen alle producten die voorheen waren geharmoniseerd krachtens Verordening (EG) nr. 2003/2003, maar vormt eveneens de eerste harmonisatiemaatregel van de Unie voor bepaalde categorieën meststoffen die onder de ruimere werkingssfeer ervan vallen.

(39) Ten tweede worden EG-meststoffen in Verordening (EG) nr. 2003/2003 weliswaar geharmoniseerd, maar wordt geen geharmoniseerde grenswaarde voor cadmium opgelegd. Met andere woorden, hoewel bepaalde meststoffen waarop de aangemelde nationale bepalingen betrekking hebben, als zodanig, reeds onderhevig zijn aan harmonisatiemaatregelen, waren deze harmonisatiemaatregelen tot nog toe niet gericht op het risico dat met de aangemelde nationale bepalingen moet worden bestreden.

(40) Ten derde heeft de Slowaakse Republiek niet verzocht om afwijking van Verordening (EG) nr. 2003/2003 en verzoekt zij nu niet om een grenswaarde voor cadmium in EG-meststoffen.

(41) Deze complexe aspecten werpen de vraag op of, met betrekking tot Verordening (EU) 2019/1009 en rekening houdend met de harmonisatie die tot stand is gebracht in Verordening (EG) nr. 2003/2003, de aangemelde nationale bepalingen kunnen worden beschouwd als bepalingen die worden gehandhaafd en waarvan bij de Commissie kennis moet worden gegeven in de zin van artikel 114, lid 4, VWEU.

(42) Enerzijds worden bij artikel 3, lid 2, van Verordening (EU) 2019/1009 eerdere afwijkingen van artikel 5 van Verordening (EG) nr. 2003/2003 uitgebreid tot artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) 2019/1009, waardoor wordt toegestaan dat bestaande nationale maatregelen die, op grond van kennisgevingen overeenkomstig artikel 114, lid 4, VWEU en van besluiten van de Commissie overeenkomstig artikel 114, lid 6, VWEU, rechtmatig van toepassing zijn op meststoffen die onder de reikwijdte van de harmonisatie van Verordening (EG) nr. 2003/2003 vallen, ook van toepassing zijn op EU-bemestingsproducten die voor het eerst onder het nieuwe, verruimde reikwijdte van de harmonisatie vallen krachtens Verordening (EU) 2019/1009. Hiermee wordt ook bevestigd dat Verordening (EU) 2019/1009 een voortzetting is van de harmonisatie die voortkomt uit Verordening (EG) nr. 2003/2003.

(43) Anderzijds bevestigt overweging 11 van Verordening (EU) 2019/1009 dat de wetgever, door artikel 114, lid 4, VWEU te parafraseren, van mening was dat Verordening (EU) 2019/1009 in aanmerking moet worden genomen voor beoordelingen in het kader van artikel 114, lid 4, VWEU:

"In verscheidene lidstaten gelden nationale bepalingen ter beperking van het gehalte aan cadmium in fosfaatmeststoffen om redenen die verband houden met de bescherming van de menselijke gezondheid en van het milieu. Indien een lidstaat het nodig acht dergelijke nationale bepalingen te handhaven nadat krachtens deze verordening geharmoniseerde grenswaarden zijn vastgesteld en totdat die geharmoniseerde grenswaarden gelijk zijn aan of lager zijn dan de reeds geldende nationale grenswaarden, moet hij de Commissie van deze bepalingen in kennis stellen overeenkomstig artikel 114, lid 4, VWEU. Indien een lidstaat het overeenkomstig artikel 114, lid 5,

VWEU noodzakelijk acht nationale bepalingen te treffen, zoals bepalingen ter beperking van het gehalte aan cadmium in fosfaatmeststoffen, 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 deze verordening is vastgesteld, moet hij de Commissie voorts in kennis stellen van de voorgenomen bepalingen en de redenen voor het vaststellen ervan. […]"

(44) Deze interpretatie wordt verder ondersteund door het verschil tussen de materiële werkingssfeer van Verordening (EG) nr. 2003/2003 en van Verordening (EU) 2019/1009, waarbij Verordening (EU) 2019/1009 niet alleen in de plaats komt van Verordening (EG) nr. 2003/2003 met een ruimere werkingssfeer, maar ook met een compleet andere regelgeving.

(45) Daarnaast kan worden opgemerkt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie ("Hof") in eerdere gevallen waarin een nieuwe harmonisatiemaatregel een bestaande had vervangen, alleen naar de nieuw vastgestelde harmonisatiemaatregel heeft verwezen als de maatregel die moet worden overwogen voor beoordelingen op grond van artikel 114, lid 4, VWEU ([7]).

(46) Aangezien Verordening (EU) 2019/1009 de harmonisatiemaatregel is die in acht moet worden genomen met het oog op de beoordeling van de aangemelde nationale bepalingen krachtens artikel 114, lid 4, VWEU, is het dus aan de Commissie om vast te stellen of de aangemelde nationale bepalingen reeds bestonden in overeenstemming met de eis in artikel 114, lid 4, VWEU.

(47) Ten vierde voorzien Verordening (EU) 2019/1009 en Verordening (EG) nr. 2003/2003 in de hierboven beschreven optionele regeling, hetgeen inhoudt dat nationale voorschriften samen met de harmonisatieregels van de Unie kunnen bestaan binnen dezelfde materiële werkingssfeer als de harmonisatieregels, maar alleen voor producten die niet op grond van de harmonisatieregels in de handel worden gebracht. De aangemelde nationale bepalingen gelden voorlopig enkel voor de laatstgenoemde producten, d.w.z. voor meststoffen die in overweging 17 hierboven wordt aangeduid als "nationale meststoffen". Daardoor is de huidige toepassing van de aangemelde nationale bepalingen voor dergelijke nationale meststoffen rechtmatig omdat de harmonisatieregels optioneel zijn voor de persoon die de meststoffen in de handel brengt. De Slowaakse Republiek is nu evenwel voornemens dezelfde aangemelde nationale bepalingen toe te passen als een afwijking van Verordening (EU) 2019/1009, terwijl ze niet worden toegepast als een afwijking van Verordening (EG) nr. 2003/2003.

(48) Deze complexiteit werpt de vraag op of de kennisgeving van de Slowaakse Republiek kan worden beschouwd als het handhaven van nationale bepalingen in de zin van artikel 114, lid 4, VWEU in plaats van het treffen van nationale bepalingen na de vaststelling van de harmonisatiemaatregel in de zin van artikel 114, lid 5, VWEU.

(49) Eerst kan worden opgemerkt dat de aangemelde nationale bepalingen sinds 2005 in hun huidige vorm van kracht zijn. Ze waren dus ook van kracht toen Verordening (EU) 2019/1009 werd opgesteld en dateren dus van vóór die verordening. De Slowaakse Republiek verzoekt derhalve niet om nationale bepalingen te treffen na de vaststelling van de harmonisatiemaatregel, zoals het geval zou zijn voor een kennisgeving in de zin van artikel 114, lid 5, VWEU.

(50) Daarentegen zou men zich kunnen afvragen of de aangemelde nationale bepalingen worden gehandhaafd in de zin van artikel 114, lid 4, VWEU aangezien de aangemelde nationale bepalingen in hun huidige vorm niet gelden voor EG-meststoffen. De Slowaakse Republiek is evenwel voornemens de aangemelde nationale bepalingen ook toe te passen op EU-bemestingsproducten. Hiervoor is een aanpassing van de Slowaakse wetgeving nodig.

(51) Om te bepalen of de aangemelde nationale bepalingen reeds bestaan in de zin van artikel 114, lid 4, VWEU, ook al zouden deze bepalingen enigszins moeten worden aangepast met het oog op de opneming van EU-bemestingsproducten, terwijl EG-meststoffen uitgesloten blijven, is het belangrijk om te kijken naar het doel van het onderscheid tussen artikel 114, leden 4 en 5, VWEU.

(52) Dat onderscheid is behandeld in de rechtspraak van het Hof. In zaak C-3/00, Denemarken/Commissie, heeft het Hof met betrekking tot artikel 95 VEG (wat nu overeenkomt met artikel 114 VWEU) het volgende geconcludeerd:

"Het verschil tussen deze twee in artikel 95 EG geregelde gevallen is dat in het eerste geval de nationale bepalingen reeds vóór de harmonisatiemaatregel bestonden. Zij waren de gemeenschapswetgever bekend, maar deze heeft zich bij de harmonisatie daardoor niet kunnen of willen laten leiden. Het werd daarom aanvaardbaar geacht dat de lidstaat de mogelijkheid krijgt, te verzoeken dat zijn eigen bepalingen van kracht blijven. Het Verdrag stelt daartoe als voorwaarde dat de maatregelen hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 30 EG of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu. In het tweede geval daarentegen kan de vaststelling van een nieuwe nationale wettelijke regeling de harmonisatie eerder in gevaar brengen. De

([7]) Zie C-360/14 P, Duitsland/Commissie.

gemeenschapsinstellingen hebben bij de opstelling van de harmonisatiemaatregel per definitie geen rekening kunnen houden met de nationale tekst. In dat geval worden niet de eisen van artikel 30 EG gesteld; alleen redenen verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu kunnen worden aanvaard, mits de lidstaat nieuwe wetenschappelijke gegevens aandraagt en de noodzaak van nieuwe nationale bepalingen het gevolg is van een specifiek probleem dat zich in de lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen." ([8])

(53) In het licht van de vermelde rechtspraak moet worden aangenomen dat het doel van het onderscheid tussen artikel 114, leden 4 en 5, VWEU erin bestaat strengere eisen inzake rechtvaardiging op te leggen voor gevallen waarin het waarschijnlijker is dat de harmonisatie in gevaar wordt gebracht aangezien de nationale bepaling in kwestie de wetgever niet bekend was op het moment dat de geharmoniseerde maatregel werd opgesteld.

(54) Zoals reeds vastgesteld, zijn de aangemelde nationale bepalingen in hun huidige staat sinds 2005 van kracht. Zij waren dus van kracht ten tijde van de opstelling van Verordening (EU) 2019/1009 en dateren dus ook van vóór die verordening.

(55) Verder blijkt uit de effectbeoordeling bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor het op de markt aanbieden van meststoffen met de CE-markering ([9]) dat de wetgever van de Unie bij het opstellen van Verordening (EU) 2019/1009 op de hoogte was van de aangemelde nationale bepalingen. Bijgevolg moet worden aangenomen dat de aangemelde nationale bepalingen reeds bestonden in de zin van artikel 114, lid 4, VWEU.

(56) Zoals eerder is opgemerkt, wordt Verordening (EU) 2019/1009 beschouwd als de relevante harmonisatiemaatregel voor deze beoordeling. De aangemelde nationale bepalingen moeten dan ook in het licht van die verordening worden beoordeeld. Er moet worden onderzocht of de aangemelde nationale bepalingen een afwijking zijn van Verordening (EU) 2019/1009 en of ze strenger zijn dan die verordening.

2.1.2. *Inzake de strengheid van de aangemelde nationale bepalingen ten opzichte van Verordening (EU) 2019/1009*

(57) De grenswaarde voor het gehalte aan cadmium in fosfaatmeststoffen in bijlage I, deel II, PFC 1 B), punt 3, onder a), ii), en PFC 1 C) I), punt 2, onder a), ii), bij Verordening (EU) 2019/1009 — waarvan de aangemelde nationale bepalingen afwijken — is vastgesteld op 60 mg/kg P_2O_5, terwijl in de aangemelde nationale bepalingen een grenswaarde voor cadmium van 20 mg/kg P_2O_5 is vastgesteld. Het is dus duidelijk dat de aangemelde nationale bepalingen afwijken van en strenger zijn dan de bepalingen van Verordening (EU) 2019/1009.

(58) Op basis van het voorgaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken: 1) de aangemelde nationale bepalingen dateren van vóór de harmonisatiemaatregel en waren de wetgever bekend op het moment dat de harmonisatiemaatregel, namelijk Verordening (EU) 2019/1009, werd opgesteld. Ze moeten dan ook worden beschouwd als reeds bestaande maatregel in de zin van artikel 114, lid 4, VWEU, en 2) de aangemelde nationale bepalingen die afwijken van bijlage I, deel II, PFC 1 B), punt 3, onder a), ii), en PFC 1 C) I), punt 2, onder a), ii), bij Verordening (EU) 2019/1009 zijn strenger dan Verordening (EU) 2019/1009.

(59) De Commissie acht de door de Slowaakse Republiek ingediende kennisgeving bijgevolg volledig ontvankelijk ingevolge artikel 114, lid 4, VWEU.

2.2. **Beoordeling ten gronde**

(60) Overeenkomstig artikel 114, lid 4, en artikel 114, lid 6, eerste alinea, VWEU moet de Commissie nagaan of is voldaan aan alle in dat artikel genoemde voorwaarden die een lidstaat in staat stellen nationale bepalingen te handhaven die afwijken van een harmonisatiemaatregel van de Unie.

(61) De Commissie moet met name beoordelen of de aangemelde nationale bepalingen al dan niet worden gerechtvaardigd door gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 VWEU of verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu en niet verder gaan dan wat nodig is om de nagestreefde legitieme doelstelling te bereiken. Bovendien moet de Commissie, wanneer zij van mening is dat de nationale bepalingen aan voornoemde voorwaarden voldoen, ingevolge artikel 114, lid 6, VWEU, nagaan 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.

([8]) C-3/00, Denemarken/Commissie, punt 58. Opnieuw bevestigd in bv. T-234/04, Koninkrijk der Nederlanden/Commissie, punt 58; gevoegde zaken T-366/03 en T-235/04, Land Oberösterreich en Oostenrijk/Commissie, punt 62, en C-512/99, Duitsland/Commissie, punt 41.

([9]) Zie de effectbeoordeling bij het voorstel van de Commissie die specifiek aan de cadmiumgrens was gewijd, SWD(2016) 64 final, deel 2/2; https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2016/EN/SWD-2016-64-F1-EN-MAIN-PART-2.PDF; zie met name de bladzijden 5, 6, 25, 28, 29 en 32 en bijlage I.

(62) Binnen de in artikel 114, lid 6, VWEU vastgestelde termijn moet de Commissie nagaan of de nationale maatregelen waarvan krachtens artikel 114, lid 4, VWEU kennisgeving is gedaan, gerechtvaardigd zijn, en daarbij moet zij uitgaan van de door de kennisgevende lidstaat aangevoerde rechtvaardiging. De bewijslast rust op de verzoekende lidstaat die zijn nationale maatregelen wenst te handhaven.

(63) Wanneer de Commissie echter in het bezit is van informatie in het licht waarvan de harmonisatiemaatregel van de Unie waarvan de aangemelde nationale bepalingen afwijken wellicht moet worden herzien, kan zij dergelijke informatie in aanmerking nemen bij de beoordeling van de aangemelde nationale bepalingen.

2.2.1. *Het standpunt van de Slowaakse Republiek*

(64) Het standpunt van de Slowaakse Republiek inzake het gehalte aan cadmium in fosfaatmeststoffen met ten minste 5 % P_2O_5 wordt gemotiveerd vanuit de langdurige bescherming van de bodem en de daaruit voortvloeiende bescherming van de menselijke gezondheid en van het milieu.

(65) In haar kennisgeving aan de Commissie heeft de Slowaakse Republiek de verwachte nationale effecten van de in Verordening (EU) 2019/1009 vastgestelde grenswaarde van 60 mg/kg P_2O_5 geanalyseerd. Deze grenswaarde geeft aanleiding tot grote bezorgdheid over de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu. Cadmium geldt als kankerverwekkende stof en behoort tot de giftigste elementen. Planten kunnen cadmium gemakkelijk opnemen, en zo komt cadmium in de voedselketen terecht. De Slowaakse Republiek benadrukt dan ook dat de blootstelling aan cadmium dat via levensmiddelen in het lichaam terechtkomt, moet worden teruggedrongen.

(66) Naast de bezorgdheid omtrent de menselijke gezondheid voert de Slowaakse Republiek ook rechtvaardigingen aan in verband met de bescherming van het milieu en de langdurige bescherming van de bodems die, doordat deze grotendeels zuur of uiterst zuur zijn, kwetsbaarder zijn voor cadmiumaccumulatie en bijgevolg beter moeten worden beschermd.

(67) In haar motivering baseert de Slowaakse Republiek zich op een aantal studies waarin de accumulatie van cadmium in het menselijke lichaam in verband wordt gebracht met allerlei gezondheidsproblemen, zoals schadelijke effecten voor het hart, de longen, de botten, de geslachtsklieren en, met name, de nieren, evenals osteoporose ([10]). Op soortgelijke wijze baseert de Slowaakse Republiek zich ook op allerlei bronnen met betrekking tot de accumulatie van cadmium in de bodem ([11]). Volgens deze bronnen bestaat er een rechtstreeks verband tussen de accumulatie van cadmium in de bodem, de onvermijdelijke opname in voedsel en voeder, en de schadelijke effecten voor de menselijke gezondheid.

(68) Er wordt met name aangevoerd dat de factor voor de overbrenging van cadmium van de bodem naar planten sterk afhangt van de pH van de bodem en dat aan zure bodems het grootste risico is verbonden. Hoe zuurder de bodem, hoe meer cadmium binnendringt in een plant (zelfs als het cadmiumgehalte in de bodem betrekkelijk laag is), waardoor het sneller en in grotere hoeveelheden in de voedselketen terechtkomt.

(69) Aangezien cadmium een niet-afbreekbare contaminant is, blijft het gedurende 75 tot 380 jaar achter in de bodem en er bestaan geen mechanismen die ervoor zorgen dat het wordt afgebroken. Integendeel, het hoopt op aangezien het veel minder mobiel is in de bodem dan in lucht of water. Het bindt zich sterk aan organische stoffen in de oppervlaktehorizont van de bodem. De voornaamste factoren voor het bepalen van de mobiliteit van cadmium in de bodem zijn de pH van de bodem, het gehalte aan humus en in water oplosbare organische stoffen, de aanwezigheid van oxyhydroxiden en concurrerende ionen, en een significante vochtigheid.

(70) Meer dan 70 % van de Slowaakse landbouwbodems is zuur of uiterst zuur. In het kader van de beoordeling van de mobiliteit van cadmium in het bodem-plantsysteem is dit bijgevolg een zeer negatieve en belangrijke factor.

([10]) Bijvoorbeeld Wexler, P., 1999: *Encyclopedia of Toxicology*. Academic Press, 1999 en het Zweeds standpunt inzake risico's voor de menselijke gezondheid van cadmium, Ministerie van Ondernemingen en Innovatie Zweden, N2016/02227/JM, 14 september 2016.

([11]) Čurlík, J., 2012: "Potenciálne toxické stopové prvky a ich distribúcia v pôdach Slovenska" (Potentieel toxische sporenelementen en de verspreiding ervan in de Slowaakse bodems). Faculteit Natuurwetenschappen, Comeniusuniversiteit, Bratislava, blz. 285-287, (Čurlík, 2012). OESO, 1994: Cadmium: Risk reduction monograph No 5. Environmental Directorate OECD, Paris and Christensen, J. B., Haung, P. M., 1999: "Solid phase cadmium and the reaction of aqueous cadmium with soil surfaces". In: McLaughlin, M. J., Singh, B.r. (eds), Cadmium and plants. Kluwer Acad. Publ. London, blz. 65-96.

(71) De Slowaakse bodems zijn niet alleen zeer zuur, maar bevatten ook steeds minder organische stoffen. De regelmatige en voldoende opname van organische stoffen door de bodem kan worden gerealiseerd door een soort van organische bemesting die nauw verband houdt met de veehouderij. Het gehalte aan organische koolstof en de kwaliteit van de organische stoffen in de Slowaakse landbouwbodems is sinds 1990, toen de veestapel begon te dalen, aanzienlijk veranderd. In de EU is de Slowaakse Republiek een van de landen met het kleinste aantal grootvee-eenheden per hectare. Dat is dan ook een andere reden waarom het zo belangrijk is dat het cadmiumgehalte in de Slowaakse bodems niet stijgt.

(72) De Slowaakse Republiek benadrukt daarnaast dat het van groot belang is dat het binnendringen van cadmium uit fosfaatmeststoffen in landbouwgrond wordt voorkomen of beperkt, aangezien in sommige bodems hoge concentraties cadmium zijn gevonden als gevolg van allerlei factoren zoals natuurlijke geochemische samenstelling, atmosferische depositie of vroegere industriële activiteiten in de buurt van deze gebieden. In landbouwgebieden is de cadmiumconcentratie voornamelijk van antropogene oorsprong en dat is voor een groot deel te wijten aan het gebruik van fosfaatmeststoffen. Meer druk op de bodem in de bovengenoemde gebieden als gevolg van het gebruik van fosfaatmeststoffen is dan ook niet wenselijk en zou kunnen leiden tot schadelijke effecten voor de menselijke gezondheid.

(73) Het overgrote deel van fosfaatmeststoffen op de Slowaakse markt is EG-meststoffen. De meeste EG-meststoffen op de Slowaakse markt hebben evenwel een cadmiumgehalte van minder dan 20 mg/kg P_2O_5. De Slowaakse Republiek is bezorgd dat er gebieden in Slowakije zijn waar het cadmiumgehalte in de bodem en in landbouwproducten toeneemt, zelfs al voldoet 95 % van de geïmporteerde meststoffen reeds aan de in Verordening (EU) 2019/1009 vastgestelde toekomstige grenswaarde van 60 mg/kg P_2O_5. Als gevolg daarvan is het cadmiumgehalte in kindervoeding reeds gestegen. Daarnaast is de Slowaakse Republiek bezorgd dat het patroon van de invoer in de toekomst zal wijzigen en de verkoop van producten met een cadmiumgehalte van meer dan 20 mg/kg P_2O_5 zal doen toenemen, wat zal leiden tot een verdere accumulatie van cadmium in de bodem en bijgevolg tot overdracht naar de voedselketen.

(74) Tot slot geeft de Slowaakse Republiek aan dat er in Slowakije geen fabrikanten van fosfaatmeststoffen zijn en er dus niet moet worden gevreesd dat de afwijking waarom wordt verzocht, voordeel zou opleveren voor een nationale producent.

2.2.2. *Beoordeling van het standpunt van de Slowaakse Republiek*

2.2.2.1. Rechtvaardiging op grond van de in artikel 36 VWEU bedoelde gewichtige eisen of de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu

(75) De aangemelde nationale bepalingen hebben tot doel de menselijke gezondheid en het milieu een betere bescherming te bieden dan in Verordening (EU) 2019/1009 is vastgesteld met betrekking tot blootstelling aan cadmium, door verdere accumulatie van cadmium in de bodem te voorkomen. De manier om dit doel te bereiken is een lagere maximale grenswaarde van cadmium in fosfaatmeststoffen met ten minste 5 massaprocent P_2O_5 te hanteren ten opzichte van de geharmoniseerde grenswaarde die is vastgesteld in Verordening (EU) 2019/1009.

(76) Wat betreft de bescherming van de menselijke gezondheid, moet worden opgemerkt dat cadmium een niet-essentieel en toxisch element is voor mensen en niet van nut is voor planten of dieren. Cadmiumoxide is specifiek ingedeeld als een kankerverwekkende stof van categorie 2 overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1272/2008 ([12]).

(77) De aanwezigheid van cadmium in planten en de inname van cadmium via de voeding zouden op de lange termijn uiteindelijk kunnen leiden tot schadelijke effecten voor de menselijke gezondheid. Eens het door het menselijke lichaam is opgenomen, wordt het doeltreffend vastgehouden en hoopt het tijdens het verdere leven op ([13]).

(78) Cadmium kan schadelijk zijn voor de nieren en overproductie van eiwitten in urine veroorzaken. De duur en de mate van blootstelling aan cadmium bepalen de ernst van de gevolgen. Skeletschade is een ander kritisch effect van chronische blootstelling aan cadmium, waarbij het gehalte iets hoger ligt dan het gehalte waarvoor eiwitten in de urine een vroege indicator zijn. Cadmium wordt voornamelijk opgeslagen in de lever en de nieren, wordt langzaam uitgescheiden en kan decennialang in het menselijke lichaam achterblijven.

([12]) Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 (PB L 353 van 31.12.2008, blz. 1).

([13]) Zie het wetenschappelijk rapport van 2012 van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid over de blootstelling van de Europese bevolking aan cadmium via de voeding, gepubliceerd op: https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/scientific_output/files/main_documents/2551.pdf, *EFSA Journal* 2012;10(1).

(79) Het grote publiek wordt op allerlei manieren blootgesteld aan cadmium, waaronder door roken. Bij de niet-rokende bevolking is voeding de voornaamste bron van inname van cadmium. Cadmium is voornamelijk toxisch voor de nieren, maar kan ook demineralisatie van het bot veroorzaken en wordt statistisch in verband gebracht met een verhoogd risico op kanker in de longen, het baarmoederslijmvlies, de blaas en de borst ([14]). Verder kunnen gezondheidsrisico's niet worden uitgesloten voor volwassenen die roken en voor mensen die over geringe ijzerreserves beschikken en/of in de buurt van industriële bronnen wonen ([15]).

(80) Naast de gevolgen voor de menselijke gezondheid, kan verdere accumulatie van cadmium in de bodem negatieve gevolgen hebben voor de biodiversiteit en bijgevolg voor de bodemfuncties (bv. afbraak van organische stoffen) en voor de kwaliteit van het grondwater door de uitloging van de bodem. Zowel de toxiciteit als de biologische beschikbaarheid van cadmium worden beïnvloed door de bodemgesteldheid. De mobiliteit en de biologische beschikbaarheid van cadmium zijn hoger in zuurdere bodems en lager in kalkhoudende bodems. Rekening houdend met het feit dat: 1) ongeveer 70 % van de landbouwbodems in Slowakije zuur of uiterst zuur is; 2) de Slowaakse agrarische bodems steeds minder organische stoffen bevatten als gevolg van de kleine veestapel in Slowakije, en 3) de Slowaakse bodems reeds zwaar verontreinigd zijn met cadmium als gevolg van de verschillende hierboven beschreven factoren, kunnen we besluiten dat het hier een situatie betreft die specifiek is voor die lidstaat, waardoor die bijzonder kwetsbaar is voor de accumulatie van cadmium in de bodem.

(81) De Raad heeft in zijn resolutie van 25 januari 1988 ([16]) reeds verwezen naar bezorgdheden omtrent de risico's van cadmium voor de menselijke gezondheid en het milieu. De Raad heeft benadrukt hoe belangrijk het is om het gehalte aan cadmium in de bodems, afkomstig van allerlei bronnen waaronder diffuse bronnen (bv. atmosferische depositie, fosfaatmeststoffen, zuiveringsslib enz.) te verminderen via, onder andere, "passende maatregelen voor toezicht op het cadmiumgehalte van fosfaathoudende meststoffen, welke gebaseerd zijn op een aangepaste technologie en niet leiden tot overmatig hoge kosten, rekening houdend met de milieusituatie in de verschillende regio's van de Gemeenschap".

(82) In 2002 heeft het Wetenschappelijk Comité voor gezondheids- en milieurisico's besloten dat een grenswaarde van 40 mg/kg P_2O_5 of meer in de meeste bodems in de Europese Unie tot een accumulatie van cadmium zou leiden. Een grenswaarde van 20 mg/kg P_2O_5 of minder zou daarentegen naar verwachting niet resulteren in een langdurige accumulatie in de bodem over een periode van 100 jaar indien geen rekening wordt gehouden met andere bronnen van cadmium.

(83) In overweging 15 van Verordening (EG) nr. 2003/2003 werd het voornemen van de Commissie om de onbedoelde aanwezigheid van cadmium in minerale meststoffen aan te pakken al aangekondigd.

(84) In haar voorstel voor Verordening (EU) 2019/1009 ([17]), dat gebaseerd was op de wetenschappelijke gegevens die beschikbaar waren bij de effectbeoordeling, heeft de Commissie geconcludeerd dat metallisch cadmium en cadmiumoxide in het algemeen zeer gevaarlijk kunnen zijn voor de gezondheid. De Commissie heeft voorgesteld een grenswaarde van 60 mg/kg P_2O_5 vast te stellen voor fosfaatmeststoffen en deze grenswaarde geleidelijk te verlagen naar 20 mg/kg P_2O_5 over een periode van 12 jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe verordening.

(85) Ook wordt algemeen aanvaard dat cadmium in meststoffen verreweg de belangrijkste bron van cadmiumverontreiniging van de bodem en in de voedselketen is ([18]). In Verordening (EU) 2019/1009 is een grenswaarde van 60 mg/kg P_2O_5 vastgesteld, die met ingang van 16 juli 2022 van toepassing is. Het overgrote deel van meststoffen dat in de Europese handel verkrijgbaar is, voldoet reeds aan deze grenswaarde. Hoewel de invoering van deze grenswaarde een stap in de goede richting is, blijkt uit de beschikbare wetenschappelijke gegevens dat het niet waarschijnlijk is dat de accumulatie van cadmium in bodems op de lange termijn zal afnemen.

(86) Aangezien de behoefte aan een ambitieuzere geharmoniseerde grenswaarde voor cadmium in fosfaatmeststoffen in de toekomst, wordt erkend, is de Commissie op grond van Verordening (EU) 2019/1009 verplicht deze grenswaarden opnieuw te beoordelen om ze, indien mogelijk, te verlagen.

(87) Op basis van het voorgaande moet ervan worden uitgegaan dat de in de aangemelde nationale bepalingen vastgestelde maximale grenswaarde gerechtvaardigd is door de noodzaak de menselijke gezondheid, de levens van mensen en het milieu te beschermen.

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

([15]) EU-risicobeoordelingsrapport inzake cadmium en cadmiumoxide, als geciteerd in SWD(2016) 64 final, blz. 11.

([16]) PB C 30 van 4.2.1988, blz. 1.

([17]) COM/2016/0157 final — 2016/084 (COD).

([18]) Zie de studie "Revisiting and updating the effect of phosphate fertilizers to cadmium accumulation in European agricultural soil" van Erik Smolders & Laetitia Six, in opdracht van Fertilizers Europe in 2013, gepubliceerd op http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_168_rd_en.pdf

2.2.2.2. Ontbreken van willekeurige discriminatie, van een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten en van een hinderpaal voor de werking van de interne markt

a) Geen willekeurige discriminatie

(88) Uit hoofde van artikel 114, lid 6, VWEU moet de Commissie nagaan of het handhaven van de aangemelde maatregelen geen middel tot willekeurige discriminatie vormt. Opdat er geen discriminatie plaatsvindt, mogen overeenkomstig de rechtspraak van het Hof ([19]) soortgelijke situaties niet op verschillende wijzen worden behandeld en mogen verschillende situaties niet op dezelfde wijze worden behandeld tenzij dat objectief gerechtvaardigd is. Het ontbreken van discriminatie houdt in dat nationale beperkingen op de handel niet zo mogen worden gebruikt dat discriminatie ontstaat met betrekking tot goederen die afkomstig zijn uit andere lidstaten.

(89) De Slowaakse Republiek heeft aangegeven dat er op dit moment geen fosfaatmeststoffen worden geproduceerd in Slowakije. Bovendien merkt de Commissie op dat, indien dergelijke productie in Slowakije in de toekomst toch zou worden opgestart, de aangemelde nationale bepalingen in elk geval zowel zouden gelden voor de nationale producten als voor de producten die in andere lidstaten zijn geproduceerd. Bij gebrek aan enig bewijs van het tegendeel kan worden geconcludeerd dat de aangemelde nationale bepalingen geen middel van willekeurige discriminatie zijn.

b) Geen verkapte handelsbeperking

(90) Nationale maatregelen die strengere voorwaarden stellen voor het in de handel brengen van producten dan een verordening van de Unie, vormen normaal een belemmering voor de handel. Dat komt doordat bepaalde producten die in de rest van de Unie op rechtmatige wijze in de handel zijn gebracht, als gevolg van de nationale bepaling naar verwachting niet in de handel zullen worden gebracht in de betrokken lidstaat. De in artikel 114, lid 6, VWEU vermelde voorwaarden zijn bedoeld om te voorkomen dat beperkingen op basis van de criteria van de leden 4 en 5 van dit artikel om onjuiste redenen worden gehanteerd en in feite economische maatregelen vormen die gericht zijn op belemmering van de invoer van producten uit andere lidstaten en dus een middel vormen om de nationale productie indirect te beschermen ([20]).

(91) Aangezien in de aangemelde nationale bepalingen ook een strengere grenswaarde voor het cadmiumgehalte in fosfaatmeststoffen wordt opgelegd aan marktdeelnemers in andere lidstaten op een voor de rest geharmoniseerd gebied, vormen zij daarom mogelijk een verkapte beperking van de handel of een hinderpaal voor de werking van de interne markt.

(92) Bij gebrek aan bewijs dat de nationale bepalingen in feite een maatregel vormen om de nationale productie te beschermen, kan worden geconcludeerd dat zij geen verkapte beperking van de handel tussen lidstaten zijn. De Commissie moet dus enkel nog nagaan of de aangemelde nationale bepalingen een hinderpaal vormen voor de werking van de interne markt.

c) Geen hinderpaal voor de werking van de interne markt

(93) Volgens artikel 114, lid 6, VWEU is de Commissie verplicht na te gaan of de handhaving van de aangemelde maatregelen een hinderpaal vormt voor de werking van de interne markt. De voorwaarde kan niet zodanig worden uitgelegd dat geen enkele nationale maatregel die gevolgen kan hebben voor de werking van de interne markt, kan worden goedgekeurd. Elke nationale maatregel die afwijkt van een harmonisatiemaatregel met het oog op de totstandkoming en de werking van de interne markt, is namelijk in wezen een maatregel die gevolgen kan hebben voor de interne markt. Om de procedure van artikel 114 VWEU op een zinvolle wijze te kunnen gebruiken, moet het begrip "hinderpaal voor de werking van de interne markt" in de context van artikel 114, lid 6, VWEU dan ook worden opgevat als een vergeleken met de doelstelling onevenredig effect ([21]).

([19]) Bv. C-492/14, Essent Belgium, punt 80, Besluit (EU) 2018/702 van de Commissie van 8 mei 2018 betreffende door Denemarken aangemelde nationale bepalingen inzake de toevoeging van nitriet aan bepaalde vleesproducten, overweging 52 (PB L 118 van 14.5.2018, blz. 7); Beschikking 2006/348/EG van de Commissie van 3 januari 2006 betreffende de kennisgeving, ingevolge artikel 95, lid 4, van het EG-Verdrag, door de Republiek Finland van de nationale bepalingen inzake het maximaal toelaatbare cadmiumgehalte van meststoffen, overweging 38 (PB L 129 van 17.5.2006, blz. 25); 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, overweging 39 (PB L 129 van 17.5.2006, blz. 19); Besluit 2006/349/EG van de Commissie van 3 januari 2006 betreffende de kennisgeving, ingevolge artikel 95, lid 4, van het EG-Verdrag, door de Republiek Oostenrijk van de nationale bepalingen inzake het maximaal toelaatbare cadmiumgehalte van meststoffen, overweging 39 (PB L 129 van 17.5.2006, blz. 31).

([20]) Besluit (EU) 2018/702, overweging 54; Beschikking 2006/348/EG, overweging 40; Beschikking 2006/347/EG, overweging 41; Besluit 2006/349/EG, overweging 41.

([21]) Besluit (EU) 2018/702, overweging 55; Beschikking 2006/348/EG, overweging 42; Beschikking 2006/347/EG, overweging 43; Besluit 2006/349/EG, overweging 43.

(94) Bij de beoordeling of de aangemelde nationale bepalingen daadwerkelijk adequaat en noodzakelijk voor de verwezenlijking van deze doelstelling zijn, moet met een aantal factoren rekening worden gehouden. De Commissie moet nagaan of het beschermingsniveau als gevolg van de in de aangemelde nationale bepalingen vastgestelde grenswaarde voor cadmium hoger is dan in de harmonisatiemaatregel en doeltreffende bescherming biedt voor de gezondheid en het leven van mensen enerzijds en voor het milieu anderzijds.

(95) De aangemelde nationale bepalingen strekken ertoe de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen door de accumulatie van cadmium in de bodem te voorkomen. In haar kennisgeving aan de Commissie rechtvaardigt de Slowaakse Republiek waarom de afwijking noodzakelijk is door te verwijzen naar de specifieke omstandigheden met betrekking tot de hoge zuurgraad van en het lage gehalte aan organische stoffen in de Slowaakse landbouwbodems en de daaruit voortvloeiende negatieve gevolgen voor het gehalte aan cadmium in de bodem en de gezondheid van de bevolking van het land. Ongeveer 70 % van de Slowaakse landbouwbodems is zuur of uiterst zuur en een groot deel ervan bevat steeds minder organische stoffen waardoor een voor deze lidstaat specifieke situatie ontstaat die hem bijzonder kwetsbaar maakt voor cadmiumaccumulatie in de bodem.

(96) Bovendien is een maximale grenswaarde van 20 mg/kg P_2O_5 of minder voor de cadmiumconcentratie in meststoffen aangewezen als efficiënt om langetermijnaccumulatie van cadmium over een periode van 100 jaar te voorkomen.

(97) De aangemelde nationale bepalingen kunnen, eveneens rekening houdend met de elementen met betrekking tot de specifieke situatie van de Slowaakse Republiek, noodzakelijk worden geacht om de erin bedoelde doelstellingen te verwezenlijken.

(98) Bovendien voert de Slowaakse Republiek aan dat het gehalte aan cadmium in de meeste meststoffen op de markt lager is dan de grenswaarde van 20 mg/kg P_2O_5, ook al is dat momenteel niet vereist voor EG-meststoffen. De vaststelling van een grenswaarde van 20 mg/kg P_2O_5 zou dan ook geen aanzienlijke verstoring van de markt met zich meebrengen.

(99) De toepassing van andere maatregelen, zoals gebruiksbeperkingen, zou in de praktijk moeilijk te controleren zijn en niet kunnen waarborgen dat het nagestreefde doel wordt bereikt. De Commissie meent dat het handhaven van de aangemelde nationale bepalingen niet onevenredig is en geen hinderpaal vormt voor de werking van de interne markt in de zin van artikel 114, lid 6, VWEU.

(100) In het licht van die analyse is de Commissie van mening dat wordt voldaan aan de voorwaarde van het ontbreken van hinderpalen voor de werking van de interne markt.

2.2.2.3. Beperking in de tijd

(101) Om ervoor te zorgen dat de nationale maatregel en de mogelijke hinderpaal voor de werking van de interne markt beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is om de door de Slowaakse Republiek nagestreefde doelen te bereiken, moet de nationale afwijking worden beperkt in de tijd. De afwijking zou niet langer nodig zijn indien, in de toekomst, de geharmoniseerde grenswaarde op of onder het niveau van de Slowaakse grenswaarde wordt vastgesteld.

(102) De geharmoniseerde grenswaarde kan alleen op of onder het niveau van de Slowaakse grenswaarde worden vastgesteld door middel van een besluit van het Europees Parlement en de Raad, op grond van een voorstel van de Commissie, bijvoorbeeld in het kader van de evaluatie zoals bedoeld in artikel 49, onder b), van Verordening (EU) 2019/1009. De termijn gedurende welke de afwijking wordt toegestaan, mag daarom door dit besluit niet worden beperkt tot een bepaalde datum, maar moet op dergelijk toekomstig besluit van de wetgever worden afgestemd.

(103) Dat is in overeenstemming met artikel 3, lid 2, van Verordening (EU) 2019/1009, waarin is bepaald dat overeenkomstig artikel 114, lid 4, VWEU toegekende afwijkingen van Verordening (EG) nr. 2003/2003 met betrekking tot het gehalte aan cadmium verder mogen worden toegepast totdat er op Unieniveau geharmoniseerde grenswaarden voor het gehalte aan cadmium in fosfaatmeststoffen van kracht zijn die gelijk aan of lager zijn dan de nationale grenswaarden.

(104) De goedkeuring van de aangemelde nationale bepalingen moet dan ook blijven gelden totdat er op Unieniveau een herziene geharmoniseerde grenswaarde van kracht is die gelijk aan of lager is dan de Slowaakse grenswaarde.

3. **CONCLUSIES**

(105) In het licht van het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de op 9 augustus 2019 ingediende kennisgeving van de Slowaakse Republiek voor de handhaving van nationale bepalingen die afwijken van Verordening (EU) 2019/1009, ontvankelijk is.

(106) De Commissie is voorts van oordeel dat de ter kennis gegeven nationale bepalingen:

— voldoen aan de eisen die verband houden met de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu;

— vergeleken met de nagestreefde doelen evenredig zijn;

— geen middel tot willekeurige discriminatie zijn;

— geen verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

(107) De Commissie is dan ook van mening dat de aangemelde nationale bepalingen kunnen worden goedgekeurd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De nationale bepalingen waarvan de Slowaakse Republiek kennis heeft gegeven krachtens artikel 114, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en die afwijken van Verordening (EU) 2019/1009 met betrekking tot het gehalte aan cadmium in fosfaatmeststoffen, d.w.z. het verbod op het in de Slowaakse handel brengen van fosfaatmeststoffen met ten minste 5 massaprocent P_2O_5, zoals bedoeld in bijlage I, PFC 1 B), punt 3, onder a), ii), en PFC 1 C) I), punt 2, onder a), ii), bij Verordening (EU) 2019/1009, met een cadmiumgehalte van meer dan 20 mg/kg P_2O_5, zijn goedgekeurd totdat er op Unieniveau een herziene geharmoniseerde grenswaarde van kracht is die gelijk aan of lager is dan de Slowaakse grenswaarde.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Slowaakse Republiek.

Gedaan te Brussel, 6 augustus 2020.

Voor de Commissie
Thierry BRETON
Lid van de Commissie