

## II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

## COMMISSIE

## BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 18 december 2002

betreffende de kennisgeving, krachtens artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag, door de Franse Republiek van de nationale bepalingen inzake de beperking van de invoer en het in de handel brengen van bepaalde chloorhoudende NK-meststoffen met een hoog stikstofgehalte

(kennisgeving geschied onder nummer C(2002) 5113)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2003/1/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 95, lid 6,

Overwegende hetgeen volgt:

## I. DE FEITEN

## 1. Communautaire wetgeving

## 1.1. Richtlijn 76/116/EEG inzake meststoffen

- (1) Richtlijn 76/116/EEG van de Raad van 18 december 1975 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake meststoffen<sup>(1)</sup>, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 98/97/EG van het Europees Parlement en de Raad<sup>(2)</sup>, beoogt de opheffing van de handelsbelemmeringen als gevolg van de uiteenlopende wetgeving van de lidstaten inzake meststoffen. Hiertoe zijn op communautair niveau eisen vastgesteld waaraan meststoffen moeten voldoen om in de handel te worden gebracht met de vermelding „EG-meststof”<sup>(3)</sup>. Het gaat hierbij om bepalingen betreffende de aanduiding, afbakening, samenstelling, etikettering en verpakking van de belangrijkste enkelvoudige en samengestelde meststoffen in de Gemeenschap.
- (2) Bijlage I bij Richtlijn 76/116/EEG geeft de typeaanduidingen voor EG-meststoffen en de vereisten voor elk type, met name met betrekking tot de samenstelling, waaraan elke EG-meststof moet voldoen. In bijlage I zijn de EG-meststoffen in categorieën ingedeeld op grond

van hun primaire nutriënten: de elementen stikstof, fosfor en kalium, die respectievelijk worden weergegeven met de letters N, P en K. Met name wordt een onderscheid gemaakt tussen enkelvoudige meststoffen, waarin slechts een van deze basisnutriënten voorkomt, en samengestelde meststoffen, waarin er twee of drie voorkomen.

- (3) Tot de enkelvoudige meststoffen met primaire nutriënten behoren onder meer:
  - in de lijst van de stikstofmeststoffen, ammoniumnitraat, een langs chemische weg verkregen product dat ammoniumnitraat als hoofdbestanddeel bevat en een stikstofgehalte van ten minste 20 % moet hebben;
  - in de lijst van kalimeststoffen, kaliumchloride, een door bewerking van ruwe kalizouten verkregen product dat als hoofdbestanddeel kaliumchloride bevat en een kaliumgehalte, gemeten als kaliumoxide (K<sub>2</sub>O), van ten minste 37 % moet hebben.
- (4) De samengestelde meststoffen met primaire nutriënten, langs chemische weg of door menging verkregen producten die geen organische nutriënten van dierlijke of plantaardige oorsprong bevatten, worden op grond van hun samenstelling in vier subcategorieën ingedeeld: NPK-, NP-, NK- en PK-meststoffen. NPK-meststoffen moeten een minimumgehalte aan nutriënten hebben van in totaal 20 %, waarbij het minimumgehalte voor stikstof 3 % moet bedragen, voor fosfor, gemeten in fosforzuuranhydride (P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>) 5 %, en voor kalium, gemeten in kaliumoxide, 5 %. NK-meststoffen moeten een minimumgehalte aan nutriënten hebben van in totaal 18 %, waarbij het minimumgehalte voor stikstof 3 % en voor kalium, gemeten in kaliumoxide, 5 % moet bedragen.

<sup>(1)</sup> PB L 24 van 30.1.1976, blz. 21.

<sup>(2)</sup> PB L 18 van 23.1.1999, blz. 60.

<sup>(3)</sup> De term „E.E.G.-meststof” uit Richtlijn 76/116/EEG werd bij Richtlijn 97/63/EG vervangen door „EG-meststof” (PB L 335 van 6.12.1997, blz. 15).

- (5) Ingevolge artikel 2 mag de vermelding „EG-meststof” alleen worden gebruikt voor meststoffen die behoren tot een van de in bijlage I vermelde typen meststoffen en voldoen aan de in Richtlijn 76/116/EEG en de bijlagen I, II en III bij die richtlijn gestelde eisen.
- (6) Artikel 7 bevat een bepaling over het vrije verkeer: „Onverminderd de bepalingen van andere communautaire richtlijnen 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 deze richtlijn en haar bijlagen, niet verbieden, beperken of belemmeren om redenen die verband houden met samenstelling, identificatie, etikettering of verpakking.”.
- (7) Artikel 8 ten slotte heeft betrekking op de officiële controles die de lidstaten kunnen verrichten teneinde na te gaan of meststoffen die in de handel worden gebracht met de vermelding „EG-meststof” voldoen aan de bepalingen van Richtlijn 76/116/EEG en de bijlagen I en II bij die richtlijn.

1.2. *Richtlijn 80/876/EEG inzake enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte*

- (8) Gezien de bijzondere aard van de in Richtlijn 76/116/EEG bedoelde meststoffen op basis van ammoniumnitraat en de hieruit voortvloeiende eisen inzake openbare veiligheid en de gezondheid en de bescherming van werknemers zijn in Richtlijn 80/876/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake enkelvoudige meststoffen en met een hoog stikstofgehalte<sup>(4)</sup> voor deze meststoffen aanvullende communautaire voorschriften opgenomen. In het belang van de openbare veiligheid zijn op communautair niveau de kenmerken en eigenschappen vastgesteld, aan de hand waarvan enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte worden onderscheiden van ammoniumnitraatsoorten die worden gebruikt bij de vervaardiging van explosieven.
- (9) Volgens artikel 1 van Richtlijn 80/876/EEG is deze richtlijn, onverminderd de toepassing van Richtlijn 76/116/EEG van toepassing op enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte, die in de lidstaten van de Gemeenschap in de handel worden gebracht. Onder „meststoffen” worden verstaan alle producten op basis van ammoniumnitraat die langs chemische weg worden bereid om als meststof te worden gebruikt, met meer dan 28 gewichtspercenten stikstof en die anorganische additieven of inerte stoffen kunnen bevatten zoals gemalen kalksteen of gemalen dolomiet, calciumsulfaat, magnesiumnitraat of kieseriet, waarbij wordt gepreciseerd dat andere anorganische additieven of inerte stoffen die bij de samenstelling van de meststof worden gebruikt, de temperatuurgevoeligheid of het detonatievermogen niet mogen verhogen.
- (10) Ingevolge Richtlijn 80/876/EEG moeten enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte bepaalde kenmerken vertonen om de waarborg te bieden dat zij geen gevaar opleveren. In bijlage I worden de kenmerken en grenswaarden van

enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte gepreciseerd; dit betreft onder meer het maximale chloorgehalte, dat op 0,02 gewichtspercent is vastgesteld. Bovendien kunnen de lidstaten eisen dat deze meststoffen, voordat of nadat zij in de handel worden gebracht, worden onderworpen aan een detonatieproef als bedoeld in bijlage II.

2. **Omwerking van de communautaire meststoffenwetgeving**

- (11) Op 14 september 2001 heeft de Commissie een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake meststoffen goedgekeurd<sup>(5)</sup>. Het gaat hierbij om een omwerking van de richtlijnen van de Raad en de Commissie betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake meststoffen.
- (12) Dit voorstel beoogt een vereenvoudiging van de meststoffenwetgeving door de Richtlijnen 76/116/EEG, 80/876/EEG, 87/94/EEG en 77/535/EEG, alsmede de verschillende wijzigingen en aanpassingen ervan aan de technische vooruitgang in een verordening samen te voegen. Alle technische specificaties zijn opgenomen in de bijlagen. De gemeenschappelijke en de specifieke bepalingen zijn van elkaar gescheiden. De specifieke bepalingen zijn ingedeeld naar de belangrijkste groepen meststoffen die momenteel in de wetgeving zijn opgenomen. De technische bijlagen zijn uit de oorspronkelijke richtlijnen gecompileerd en anders gerangschikt. Ook zijn er enkele wijzigingen aangebracht, evenwel zonder dat de technische specificaties met betrekking tot het nutriëntengehalte zijn gewijzigd.
- (13) Hoofdstuk IV van titel II van deze voorgestelde verordening, „Bepalingen voor specifieke typen meststoffen”, gaat over meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte<sup>(6)</sup>. Het is grotendeels gebaseerd op Richtlijn 80/876/EEG, waarvan het toepassingsgebied werd uitgebreid tot samengestelde meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte, teneinde rekening te houden met de nieuwe marktsituatie. Volgens de oude wetgeving golden er voor samengestelde meststoffen geen detonatieproeven, zodat een leemte was gecreëerd die de lidstaten om veiligheidsredenen wensten te dichten. Wanneer deze omwerking in werking is getreden, kan ook voor samengestelde meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte een detonatieproef worden geëist.
- (14) In verband hiermee geeft bijlage III van het voorstel, over de technische bepalingen voor meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte, onder punt 2 de beschrijving van de detonatieproef voor meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte, waaraan alle meststoffen — enkelvoudige en samengestelde — op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte kunnen worden onderworpen. Punt 1 van bijlage III, waarin de voorschriften van bijlage I van Richtlijn 80/876/EEG zijn overgenomen, geeft enkel de kenmerken en grenswaarden voor enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte.

<sup>(5)</sup> COM(2001) 508 def. (PB C 51 E van 26.2.2002, blz. 1).

<sup>(6)</sup> Zie de artikelen 25 tot en met 28 van de voorgestelde verordening.

<sup>(4)</sup> PB L 250 van 23.9.1980, blz. 7.

(15) De lidstaten hebben al de gelegenheid gehad dit voorstel te bestuderen en de Raad heeft op 30 september 2002 met eenparigheid van stemmen een politiek akkoord over de goedkeuring van een gemeenschappelijk standpunt<sup>(7)</sup> bereikt. Wat de bepalingen inzake meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte betreft, ging het bij de door de lidstaten voorgestelde wijzigingen uitsluitend om het verplicht stellen van de detonatieproef voor alle meststoffen met een hoog stikstofgehalte; verder moet degene die de meststoffen in de handel brengt bewijzen dat de meststoffen deze met succes hebben doorstaan en krijgt hij een extra verplichting in verband met de traceerbaarheid van de meststoffen. De tekst van bijlage III is evenwel niet gewijzigd.

### 3. Kennisgeving van nationale bepalingen

- (16) Frankrijk heeft kennis gegeven van nieuwe nationale bepalingen<sup>(8)</sup> die beogen de invoer en het in de handel brengen van NK-meststoffen met een gehalte aan van ammoniumnitraat afkomstige stikstof van meer dan 28 gewichtspercenten en een chloorgehalte van meer dan 0,02 gewichtspercent te verbieden. Ingevolge een door de bevoegde ministers ondertekend besluit moeten deze meststoffen op kosten en onder verantwoordelijkheid van hun bezitters uit de handel worden genomen. Dit besluit ging vergezeld van een circulaire over het inert maken van deze meststoffen.
- (17) Met het aangemelde besluit betreffende een verbod op de invoer en het in de handel brengen van bepaalde chloorhoudende NK-meststoffen met een hoog stikstofgehalte wordt beoogd de invoer, het gratis of tegen betaling in de handel brengen en het bezit met het oog op de verkoop of de gratis verspreiding van NK-meststoffen met meer dan 28 gewichtspercenten van ammoniumnitraat afkomstige stikstof en met een chloorgehalte van meer dan 0,02 gewichtspercent te verbieden (artikel 1 van het ontwerp-besluit).
- (18) Dit verbod wordt aangevuld met de verplichting voor degene die deze meststoffen voor het eerst in Frankrijk in het verkeer heeft gebracht, deze onder zijn verantwoordelijkheid en op zijn kosten terug te halen, ongeacht waar de meststoffen zich bevinden (artikel 2 van het ontwerp-besluit).
- (19) De teruggehaalde producten mogen volgens het aangemelde besluit pas dan weer in Frankrijk in de handel worden gebracht wanneer ze aan de geldende regeling voldoen, namelijk na toevoeging van een inerte massa die het NK-gehalte verandert (artikel 3 van het ontwerp-besluit).
- (20) Ter uitvoering van de bepalingen van artikel 3 wordt het besluit aangevuld met een ministeriële circulaire met een beschrijving van de wijze waarop NK-meststoffen met een stikstofgehalte van meer dan 28 gewichtspercenten

en met een chloorgehalte van meer dan 0,02 gewichtspercent inert moeten worden gemaakt.

### 4. Door Frankrijk aangevoerde argumenten

- (21) Gezien de mogelijke gevaren van bepaalde meststoffen achten de Franse autoriteiten de invoering van speciale bepalingen over NK-meststoffen met een hoog gehalte aan van ammoniumnitraat afkomstige stikstof ( $\text{NH}_4\text{NO}_3$ ) en met een kaliumgehalte, gemeten als kaliumoxide ( $\text{K}_2\text{O}$ ), van 5 %, waarbij het kalium aanwezig is in de vorm van kaliumchloride (KCl), noodzakelijk. Deze nationale bepalingen wijken voor EG-meststoffen van het NK-type af van de bepalingen van Richtlijn 76/116/EEG.
- (22) De Franse autoriteiten hebben in een betoog uiteengezet waarom zij deze bepalingen willen invoeren. Zij zijn van mening dat Frankrijk zich ten aanzien van NK-meststoffen in een positie bevindt waardoor zij zich kan beroepen op een mogelijke afwijking als bedoeld in artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag. Dit betoog wordt hieronder kort samengevat.
- (23) Om te beginnen wijzen de Franse autoriteiten erop dat Richtlijn 76/116/EEG weliswaar EG-meststoffen van het NK-type definieert, maar niet specificeert in welke vorm kalium erin kan zijn opgenomen. Hieruit leiden zij af dat het niet is verboden EG-meststoffen van het NK-type te vervaardigen door het mechanisch mengen van een enkelvoudige meststof op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte of zelfs zuiver ammoniumnitraat, d.w.z. een product waarvan het gehalte aan van ammoniumnitraat afkomstige stikstof meer dan 28 gewichtspercenten bedraagt, en een kaliumzout, namelijk kaliumchloride.
- (24) De Franse autoriteiten herinneren er vervolgens aan dat sinds 1995 ingevolge een hele reeks verordeningen van de Raad<sup>(9)</sup> antidumpingrechten op de invoer van enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte van oorsprong uit Rusland, Oekraïne en Polen zijn ingesteld. Zij wijzen erop dat bepaalde door deze maatregel getroffen producenten toen hebben bedacht meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte te mengen met kaliumchloride om er zo voor te zorgen dat het kaliumgehalte van dit mengsel, gemeten als kaliumoxide, ten minste 5 % bedraagt. De Franse autoriteiten vestigen er de aandacht op dat als het kaliumgehalte van het mengsel minder dan 5 % bedraagt, het product niet meer als een EG-meststof van het NK-type kan worden beschouwd, maar moet worden gezien als een enkelvoudige meststof op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte, waarover antidumpingrechten moeten worden betaald<sup>(10)</sup>.

<sup>(7)</sup> Document van de Raad nr. 12179/02.

<sup>(8)</sup> Na de kennisgeving heeft Frankrijk de beoogde maatregelen goedgekeurd en bekendgemaakt. Deze maatregel wordt in een aparte procedure behandeld.

<sup>(9)</sup> De eerste van deze verordeningen is Verordening (EG) nr. 2022/95 (PB L 198 van 23.8.1995, blz. 1), waarbij een antidumpingrecht voor ammoniumnitraat van oorsprong uit Rusland werd ingesteld. Momenteel zijn van kracht Verordening (EG) nr. 132/2001 (PB L 23 van 25.1.2001, blz. 1), waarbij een antidumpingrecht voor ammoniumnitraat van oorsprong uit Polen en Oekraïne werd ingesteld, en Verordening (EG) nr. 658/2002 (PB L 102 van 18.4.2002, blz. 1), waarbij een antidumpingrecht voor ammoniumnitraat van oorsprong uit Rusland werd ingesteld.

<sup>(10)</sup> Zie bladzijde 2 van het Franse betoog.

(25) Volgens de Franse autoriteiten hebben deze NK-meststoffen, in theorie mengsels van enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte en kaliumchloride, op deze manier twee kenmerken: er hoeven geen antidumpingrechten over te worden betaald en ze zijn niet onderworpen aan de eisen van Richtlijn 80/876/EEG. Volgens de Franse autoriteiten vloeit hieruit voort dat het niet verboden is deze enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte te vervangen door een product dat niet met Richtlijn 80/876/EEG in overeenstemming is of zelfs door zuiver ammoniumnitraat, ook technisch ammoniumnitraat genaamd, dat gebruikt wordt voor de vervaardiging van industriële explosieven.

(26) De Franse autoriteiten hebben deze meststoffen vanuit een dubbele optiek bestudeerd: enerzijds hun theoretische en werkelijke overeenstemming met de door de communautaire wetgeving gestelde eisen, teneinde vast te stellen of het bij deze NK-mengmeststoffen werkelijk om EG-meststoffen gaat, en anderzijds hun eventuele gevaarlijkheid; hiertoe worden door het directoraat-generaal Mededinging, consumentenzaken en fraudebestrijding (DGCCRF — Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) <sup>(11)</sup> monsters genomen van ingevoerde partijen.

(27) Gezien het resultaat van deze analyses <sup>(12)</sup> stelden de Franse autoriteiten zich vragen over de gefundeerdheid van de aanduiding „EG-meststof 32-0-5”, waaronder deze producten in de handel worden gebracht. Sommige partijen van deze NK-meststoffen arriveren met de aanduiding „EG-meststof 33-0-5”. De Franse autoriteiten zijn van oordeel dat het werkelijke stikstofgehalte van deze meststoffen nooit de vermelde waarde kan hebben, want zelfs met een tolerantie van  $\pm 1,1\%$ , die ingevolge artikel 8, lid 3, van Richtlijn 76/116/EEG niet stelselmatig mag worden uitgebuit, zou het minimale stikstofgehalte van deze meststof 35,449 % moeten bedragen. Zij leiden hieruit af dat deze producten nauwelijks aan de vermelde nutriëntengehalten beantwoorden.

(28) Vervolgens hebben de Franse autoriteiten de mogelijke gevaarlijkheid van deze NK-meststoffen onderzocht. Afgezien van de verschillen tussen het vermelde en het werkelijke nutriëntengehalte rees de vraag welke gevaren deze producten in zich bergen, met name voor het

milieu en het arbeidsmilieu, een vraagstuk dat in Richtlijn 76/116/EEG niet wordt behandeld. Na de ramp in Toulouse en gezien het feit dat er kaliumchloride aan het ammoniumnitraat wordt toegevoegd, vroegen de Franse autoriteiten zich af of een dergelijk product niet gevaarlijk kan zijn <sup>(13)</sup>.

(29) Volgens de Franse autoriteiten kunnen NK-meststoffen net als bepaalde enkelvoudige stikstofhoudende meststoffen zwakke explosieve eigenschappen hebben. Dit gevaar doet zich alleen voor bij meststoffen met een vrij hoog ammoniumnitraatgehalte <sup>(14)</sup>. Volgens de Franse autoriteiten bestaat er bij deze NK-meststoffen met een hoog ammoniumnitraatgehalte dus een ontploffingsgevaar, dat weliswaar niet groot is, maar des te reëler daar het kalium aanwezig is in de vorm van kaliumchloride <sup>(15)</sup>.

(30) In verband hiermee voeren de Franse autoriteiten de volgende argumenten aan:

— het is bekend dat chloor een sensibilisator voor de ontleding van ammoniumnitraat is, wat ook verklaart dat volgens punt 5 van bijlage I van Richtlijn 80/876/EEG het chloorgehalte van enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte niet meer dan 0,02 gewichtspercenten mag bedragen;

— de Commissie voor explosieven (commission des substances explosives) <sup>(16)</sup>, waaraan dit vraagstuk in 2001 werd voorgelegd, heeft een aanbeveling <sup>(17)</sup> gedaan, waarin zij als „soms explosief” aanmerkt, NK-meststoffen die meer dan 90 % ammoniumnitraat bevatten, wat overeenkomt met een totaal stikstofgehalte van meer dan 28 %, en een hoog chloorgehalte in de vorm van kaliumchloride <sup>(18)</sup>;

— deze mengsels van kaliumchloride en ammoniumnitraat kunnen uit zichzelf warmer worden, wat in het algemeen niet van invloed is op de veiligheid <sup>(19)</sup>;

— het chloor kan evenwel als katalysator gaan werken, waardoor een versnelling van de reactie optreedt en er een zichzelf in stand houdende decompositie volgt waarbij giftige dampen vrijkomen die een niet te onderschatten risico vormen <sup>(20)</sup>, aangezien deze mengsels grote hoeveelheden ammoniumnitraat bevatten.

<sup>(11)</sup> Deze dienst is er onder meer mee belast zich ervan te vergewissen dat de in de handel gebrachte producten in overeenstemming zijn met de geldende wetgeving.

<sup>(12)</sup> In 2000 en 2001 heeft het DGCCRF in zijn laboratorium in Bordeaux 126 meststofmonsters onderzocht. Het ging hierbij om „NK-meststoffen 32-0-5” (benaming waaronder verreweg de meeste van deze NK-meststoffen worden ingevoerd). Van deze 126 monsters hadden er slechts drie het door de importeur genoemde stikstof- en kaliumgehalte, ook al werd er rekening gehouden met de door Richtlijn 76/116/EEG vastgestelde toleranties. Het stikstofgehalte lag tussen 24,10 % en 33 % (gemiddeld 29,94 %) met een standaardafwijking van 1,413 %, terwijl het kaliumgehalte tussen 3,3 % en 21,3 % lag (gemiddeld 7,24 %) met een standaardafwijking van 2,714 %. Bij 13 van de 126 monsters bedroeg het kaliumgehalte minder dan 5 %, het vereiste minimumgehalte voor EG-meststoffen van het NK-type.

<sup>(13)</sup> Zie bladzijde 8 van het Franse betoog.

<sup>(14)</sup> Zie Louis Médard „Les explosifs occasionnels”, Techniques et documentation, 1979, blz. 664. Zie overweging 34 van deze beschikking.

<sup>(15)</sup> Zie bladzijde 8 van het Franse betoog.

<sup>(16)</sup> Deze commissie is in 1961 per decreet opgericht. Zij bestaat uit vertegenwoordigers van de betrokken overheidsdiensten en personen die zijn aangewezen wegens hun competentie op het gebied van explosieven. Een van haar taken is de opstelling van adviezen of aanbevelingen over alle vraagstukken inzake explosieven die haar door de minister van Industrie worden voorgelegd.

<sup>(17)</sup> De tekst van de aanbeveling van de Commissie voor explosieven is als bijlage aan het Franse betoog gehecht.

<sup>(18)</sup> Zie bladzijde 9 van het Franse betoog.

<sup>(19)</sup> Zie Louis Médard, op. cit., blz. 665.

<sup>(20)</sup> Zie Louis Médard, op. cit., blz. 664.

Dit explosie- en ontledingsrisico verklaart volgens de Franse autoriteiten de voorzorgen die bij het vervoer van NK-meststoffen over land of over zee worden genomen; deze zijn strikter dan bij enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte.

(31) De Franse autoriteiten wijzen in dit verband op artikel 1, lid 3, van Richtlijn 80/876/EEG inzake enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte, waarin wordt bepaald dat anorganische additieven of inerte stoffen — met uitzondering van die welke in lid 2 worden genoemd — die bij de samenstelling van de meststof worden gebruikt, de temperatuurgevoeligheid en het detonatievermogen niet mogen verhogen. Volgens de Franse autoriteiten kan kaliumchloride niet als inerte stof ten opzichte van ammoniumnitraat worden beschouwd nu men weet dat vermenging van ammoniumnitraat en kaliumchloride onder bepaalde omstandigheden tot een exothermische reactie kan leiden, die een zichzelf in stand houdende decompositie tot gevolg kan hebben. De Franse autoriteiten leiden hieruit af dat deze in Frankrijk in de handel gebrachte producten weliswaar ontegenzeggelijk EG-meststoffen zijn, althans wanneer ze conform zijn, maar het zijn ook NK-meststoffen, samengestelde meststoffen dus, met een gehalte aan van ammoniumnitraat afkomstige stikstof van meer dan 28 % en een opgegeven chloridegehalte van 3,78 %. <sup>(21)</sup>.

(32) Ook wijzen de Franse autoriteiten erop dat het gehalte aan van ammoniumnitraat afkomstige stikstof van deze NK-meststoffen significant hoger is dan dat wat in de tot nu toe in de handel gebrachte NK-meststoffen werd aangetroffen. Zij zijn van mening dat men wegens het gebrek aan kennis over deze meststoffen, die ten tijde van de vaststelling van Richtlijn 76/116/EEG nog niet bestonden, en de ervaringen die zijn opgedaan sedert het midden van de jaren vijftig, toen het gehalte aan van ammoniumnitraat afkomstige stikstof van samengestelde meststoffen aanzienlijk toenam, de nodige voorzichtigheid moet betrachten. Zo vinden de Franse autoriteiten dat het chloorgehalte van deze enkelvoudige meststoffen minder dan 0,02 gewichtspersent moet bedragen en het daarom normaal lijkt deze bovengrens voor het chloorgehalte ook voor NK-meststoffen aan te houden <sup>(22)</sup>.

(33) In het kader van bovengenoemde procedure <sup>(23)</sup> hebben de Franse autoriteiten enkele aanvullende opmerkingen ten aanzien van de kennisgeving uit hoofde van artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag gemaakt. De Commissie heeft hier in het kader van haar beoordeling rekening mee gehouden. De Franse autoriteiten zijn van mening dat artikel L.255-1 van de Code rural, die is ingevoegd bij wet 79-595 van 13 juli 1979 betreffende de organisatie van de controle op meststoffen hen de mogelijkheid biedt het in de handel brengen van NK-meststoffen met de vermelding „EG-meststof” te verbieden. Hoewel zij erkennen dat Richtlijn 76/116/EEG ontegenzeggelijk

harmonisatiemaatregelen bevat over met name de samenstelling, identificatie, etikettering en verpakking van de meststoffen, bevat de richtlijn volgens hen thans geen enkele bepaling over de intrinsieke veiligheid van samengestelde meststoffen met de vermelding „EG-meststof”. Uit bepaalde reclameteksten <sup>(24)</sup> zou blijken dat het bij deze NK-meststoffen enkel om ammoniumnitraten met een hoge dosering gaat, waaraan minimale hoeveelheden kaliumchloride zijn toegevoegd om ze als NK-meststoffen in de handel te kunnen brengen. Volgens de Franse autoriteiten berust het verbod weliswaar in eerste instantie op een veiligheidsprobleem, maar is hun besluit daarnaast ook gebaseerd op door de autoriteiten verrichte controles <sup>(25)</sup>, op grond waarvan zij zich afvragen of het verbod werkelijk EG-meststoffen betreft. Gezien de verschillen die zijn geconstateerd tussen de aangegeven en de werkelijke gehalten, zijn de Franse autoriteiten van mening dat deze meststoffen niet aan de in Richtlijn 76/116/EEG beschreven kenmerken beantwoorden. Volgens hen kan men eigenlijk niet volhouden dat deze meststoffen, enkel omdat erop wordt vermeld dat het EG-meststoffen zijn, moeten profiteren van de bepaling van artikel 7 van Richtlijn 76/116/EEG over het vrije verkeer.

Nieuw wetenschappelijk bewijs voor de bescherming van het milieu en het arbeidsmilieu

(34) Afgezien van bovenstaande argumenten hebben de Franse autoriteiten ter ondersteuning van hun verzoek bepaalde documenten verstrekt, met name hoofdstuk 25 (Meststoffen op basis van ammoniumnitraat) van het werk van Louis Médard „Les explosifs occasionnels”, Techniques et documentation, 1979, en de aanbeveling van de Commissie voor explosieven, maar zonder de aanvullende wetenschappelijke elementen die aan deze aanbeveling ten grondslag lagen. Ook verwijzen zij naar de hypothesen die zijn onderzocht in het kader van het onderzoek van de explosie bij het bedrijf AZF de Grande Paroisse in Toulouse, zonder hierbij overigens ook maar enige documentatie te verstrekken. Afgezien van enkele in hun betoog opgenomen theoretische berekeningen hebben de Franse autoriteiten geen andere documenten of inlichtingen over de gevaren van deze NK-meststoffen verstrekt.

(35) De Franse autoriteiten voeren aan dat, omdat de in de handel gebrachte samengestelde meststoffen tot het midden van de jaren vijftig aanzienlijk minder stikstof bevatten dan de nadien gefabriceerde meststoffen, in het bijzonder in de vorm van van ammoniumnitraat afkomstige stikstof, de verschijnselen van een zichzelf in stand houdende decompositie vrijwel onbekend waren. Zij herinneren eraan dat sindsdien, vooral in het begin, de verhoging van het gehalte aan van ammoniumnitraat afkomstige stikstof tot spectaculaire ongevallen door de ontleding van samengestelde meststoffen heeft geleid.

<sup>(21)</sup> Zie bladzijde 14 van het Franse betoog.

<sup>(22)</sup> Zie bladzijde 14 van het Franse betoog.

<sup>(23)</sup> Zie voetnoot 8 bij deze beschikking.

<sup>(24)</sup> Zie overweging 41 van deze beschikking, en met name voetnoot 32.

<sup>(25)</sup> Zie met name overweging 27 van deze beschikking en voetnoot 12.

(36) Volgens de Franse autoriteiten blijkt thans nergens uit dat zich bij de nieuwe NK-meststoffen, die behalve meer dan 80 % ammoniumnitraat of meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte, ook ten minste 7,93 % kaliumchloride bevatten, niet ook complexe verschijnselen zouden kunnen voordoen die tot grote ongevallen kunnen leiden<sup>(26)</sup>. Zij zijn van oordeel dat dit des te waarschijnlijker is daar kaliumchloride geen inerte stof ten opzichte van ammoniumnitraat is en dat de analyse van monsters van deze meststoffen hebben aangetoond dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen het vermelde en het werkelijke nutriëntengehalte.

(37) Bovendien mag men volgens de Franse autoriteiten niet uit het oog verliezen dat er zich op 21 september 2001 een explosie heeft voorgedaan in het bedrijf Grande Paroisse in Toulouse, een fabrikant van technisch ammoniumnitraat en enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte. Daarbij kwamen 30 personen, waaronder 22 werknemers van het bedrijf, om het leven en leed het milieu grote schade. De explosie deed zich voor in een hangar waar niet-conforme producten met een hoog gehalte aan van ammoniumnitraat afkomstige stikstof werden gemengd. Het ging om ammoniumnitraten die niet als enkelvoudige meststoffen in de handel konden worden gebracht omdat ze niet aan de specificaties van Richtlijn 80/876/EEG of aan de Franse norm NF U 42-001 voldeden, en om technische ammoniumnitraten die niet aan de door de cliënten vastgestelde specificaties voldeden<sup>(27)</sup>. De Franse autoriteiten merken op dat niet ver van de plaats van de explosie een grote voorraad enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte enkel materiële schade leed (opengescheurde en verspreide zakken) maar dat het product zelf intact was gebleven.

(38) De Franse autoriteiten delen mede dat de oorzaken van deze explosie tot nu toe niet bekend zijn en dat nog geen enkele hypothese over de oorzaken van de explosie definitief verworpen is<sup>(28)</sup>. Zo kan de ramp mogelijk zijn veroorzaakt doordat per ongeluk gechlorideerde afval in een hangar met ammoniumnitraat werden gebracht. De Franse autoriteiten vinden het daarom verstandig om overeenkomstig het voorzorgsbeginsel maatregelen te nemen om te verhinderen dat NK-meststoffen in de handel worden gebracht die bestaan uit mengsels van grote hoeveelheden ammoniumnitraat of enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte en stoffen die de temperatuurgevoeligheid en het detonatievermogen van het ammoniumnitraat verhogen<sup>(29)</sup>. Zij benadrukken dat kalium weliswaar als kaliumoxide wordt gemeten, maar in werkelijkheid aanwezig is in de vorm van een zout, kaliumchloride,

terwijl bekend is dat kaliumchloride ten opzichte van ammoniumnitraat niet inert is.

#### Specifieke kenmerken van het probleem

(39) De Franse autoriteiten zijn van oordeel dat de Franse markt voor enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte door zijn omvang bijzondere kenmerken heeft, wanneer deze markt wordt vergeleken met die van de andere lidstaten van de Europese Unie. Het aandeel van de Franse markt bedraagt namelijk 40 % van de totale markt van de Europese Unie voor dit meststofftype. Deze meststoffen worden grotendeels ingevoerd; het aandeel van de invoer uit niet-EU-landen bedraagt 23,4 %<sup>(30)</sup>.

(40) De Franse autoriteiten stellen de laatste jaren een sterke groei vast van de invoer van NK-meststoffen waarvan het vermelde gehalte aan van ammoniumnitraat afkomstige stikstof meer dan 28 % bedraagt en het vermelde kaliumgehalte, dat aanwezig is in de vorm van kaliumchloride, maar gemeten wordt als kaliumoxide, 5 %. Volgens de door de Franse autoriteiten verstrekte cijfers luiden de invoercijfers voor deze producten: voor het landbouwjaraar 1997-1998 0 t, voor het landbouwjaraar 1998-1999 20 000 t, voor het landbouwjaraar 1999-2000 40 000 t en voor het landbouwjaraar 2000-2001 88 000 t; in het kalenderjaraar 2001 alleen al werd 76 000 t in Franse havens gelost.

(41) De Franse autoriteiten wijzen erop dat deze NK-meststoffen kort na de invoering van de antidumpingrechten op de invoer van ammoniumnitraat in Frankrijk in de handel zijn opgedoken<sup>(31)</sup>. Zoals ook blijkt uit de reclame van enkele importeurs van meststoffen op basis van ammoniumnitraat uit Rusland<sup>(32)</sup>, gebeurde dit om de antidumpingrechten te omzeilen. Volgens de Franse autoriteiten beschouwt de gespecialiseerde pers<sup>(33)</sup>, die toch een afspiegeling van de markt is, dit product eerder als een variant van een enkelvoudige meststof op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte dan als een samengestelde NK-meststof<sup>(34)</sup>.

#### 5. Algemene informatie over de mogelijke gevaren van samengestelde meststoffen met een hoog stikstofgehalte (NPK-meststoffen)

(42) Onderstaande informatie is afkomstig uit hoofdstuk 25 (Meststoffen op basis van ammoniumnitraat) van het werk van Louis Médard „Les explosifs occasionnels”, Techniques et documentation, 1979, dat de Franse autoriteiten ter ondersteuning van hun verzoek om een afwijking als bijlage bij hun betoog hebben gevoegd<sup>(35)</sup>.

<sup>(30)</sup> Zie bladzijde 3 van het Franse betoog.

<sup>(31)</sup> Zie overweging 24 van deze beschikking.

<sup>(32)</sup> De Franse autoriteiten hebben als bijlage een website met aanbiedingen van WCIB — France Appro Fertilizer and Pesticide World Market geleverd, die de volgende aanbieding hebben: „NPK-mengmeststoffen met de standaardformule 32-00-05, op basis van ammoniumnitraat 34,5 % waaraan P of K is toegevoegd om geen antidumpingrechten te hoeven betalen.”

<sup>(33)</sup> De Franse autoriteiten verwijzen naar de volgende publicaties: „The FMB fertilizer Europe Report” van 16 februari 2000, blz. 2; „Fertilizer Europe” van 22 januari 2001, blz. 2 en „FMB Consultants” van 11 januari 2002, blz. 2.

<sup>(34)</sup> Zie bladzijde 4 van het Franse betoog.

<sup>(35)</sup> Dit werk is een synthese van de terzake uitgevoerde werkzaamheden. In zijn uiteenzetting gebruikt Louis Médard „NPK-meststoffen” als generieke term, d.w.z. voor alle typen samengestelde meststoffen, zodat NK-meststoffen een subcategorie van de NPK-meststoffen vormen.

<sup>(26)</sup> Zie bladzijde 15 van het Franse betoog. De Franse autoriteiten verwijzen hier naar Louis Médard, op. cit., blz. 666.

<sup>(27)</sup> Zie bladzijde 15 van het Franse betoog.

<sup>(28)</sup> Zie bladzijde 15 van het Franse betoog.

<sup>(29)</sup> Zie bladzijden 15 en 16 van het Franse betoog.

Aard van de mogelijke gevaren van NPK-meststoffen

(43) Volgens Louis Médard bevatten bijna alle vaste NPK-meststoffen ammoniumnitraat. Naargelang hun samenstelling, en in mindere mate hun structuur, kunnen zich de volgende gevaren voordoen:

- Meststoffen met een vrij hoog ammoniumnitraatgehalte kunnen, net als bepaalde enkelvoudige stikstofmeststoffen, zwakke explosieve eigenschappen hebben.
- Bepaalde NPK-meststoffen kunnen, net als warme oplossingen van  $\text{NO}_3\text{NH}_4$ , overgaan tot een nitraatdecompositie, als de temperatuur maar hoog genoeg is; het gaat om een autokatalytische reactie, die, wanneer deze eenmaal op gang is gekomen, zich tot alle aanwezige voorraden uitbreidt. Chloriden bevorderen deze decompositie.
- Bij veel soorten ammoniumnitraat en chloride bevattende meststoffen kan een speciaal type deflagratie ontstaan als men ergens in de massa voldoende warmte toevoert. Deze deflagratie plant zich vervolgens zeer langzaam voort. Men spreekt ook van een zichzelf in stand houdende decompositie (smeulen). Door de katalytische reactie van de in de meststof aanwezige choride-ionen kan deze decompositie gemakkelijk op gang worden gebracht.
- Sommige meststoffen kunnen tijdens de opslag spontaan wel  $40^\circ$  warmer worden dan normaal, en als de temperatuur hoog genoeg wordt, kan deze de onder het tweede streepje genoemde nitraatdecompositie op gang brengen <sup>(36)</sup>.

Spontane verwarming van NPK-meststoffen

(44) Spontane verwarming met  $20\text{-}30^\circ$  kan zich met name voordoen in aanwezigheid van organische stoffen, zoals in fosfaatlagen, wanneer de meststoffen in grote hopen worden opgeslagen. Een dergelijke verwarming van meststoffen die organische stoffen bevatten, mag niet worden verward met de zeer bescheiden verwarming, met ongeveer  $10^\circ$ , die bij bepaalde samengestelde meststoffen zonder organisch materiaal kan worden waargenomen. Deze geringe verwarming ontstaat door de vorming van nieuwe zouten als gevolg van de herschikking van anionen en kationen en is niet van invloed op de veiligheid <sup>(37)</sup>.

Eigenschappen van smeulende NPK-meststoffen

(45) NPK-meststoffen die zowel chloride als ammoniumnitraat (dan wel zouten met nitraat- en ammoniumionen, zoals  $\text{KNO}_3$  en  $\text{NH}_4\text{Cl}$ ) bevatten, kunnen gaan smeulen. Overigens is kalium in de meeste NPK-meststoffen aanwezig in de vorm van kaliumchloride, maar ook een ander op basis van kaliumchloride verkregen en onvoldoende gezuiverd kaliumzout kan chloride-ionen bevatten.  $0,5\%$  chloride in een meststof is voldoende om een dergelijke decompositie te veroorzaken. De voortplanting van de decompositie wordt begunstigd wanneer zich een groot vast residu („skelet”) kan vormen. Daarom zijn meststoffen met bicalciumfosfaat

eerder geneigd te gaan smeulen dan die met ammoniumfosfaat.

(46) In meststoffen die onder atmosferische druk als bulkgoed worden opgeslagen, heeft het smeulen onder meer de volgende eigenschappen:

1. Het smeulen begint, na een inductieperiode, doordat de meststoffen op een bepaalde plaats worden verwarmd. De temperatuur die hiervoor nodig is hangt af van het type meststof. Bij een warmtebron met een lage temperatuur ( $120\text{-}160^\circ$ ) moet deze al gedurende langere tijd, soms wel een paar uur, werkzaam zijn, wil de decompositie zich voortplanten. Er moet in het algemeen al een aanzienlijke hoeveelheid meststof worden verwarmd; als het oppervlak te klein is, is de decompositie van de meststof ontoereikend om zich tot buiten het verwarmde gebied voort te planten.
2. De voortplantingssnelheid van de deflagratie waarvan bij het smeulen van NPK-meststoffen sprake is, loopt uiteen van  $3\text{-}150$  cm/uur.
3. Het temperatuurprofiel aan de voorzijde van de deflagratie (dikte ongeveer  $10$  cm) laat een gebied zien (vaak  $2\text{-}3$  cm) waar het product wordt voorverwarmd tot  $120\text{-}135^\circ$ , gevolgd door een gebied waar de temperatuur snel stijgt ( $100^\circ$  per mm of meer) tot een zeker maximum, waarna de temperatuur weer langzaam daalt.
4. Bepaalde sporenelementen, en met name koper, hebben een opmerkelijk katalytisch effect <sup>(38)</sup>.
5. Wanneer de meststof met zwavel vervuild is, wordt de decompositie van NPK-meststoffen door smeulen vergemakkelijkt <sup>(39)</sup>.

Gevaren van deflagratie van NPK-meststoffen

(47) De voortplantingssnelheid van een onbeperkte deflagratie van de NPK-meststoffen waarbij dit verschijnsel zich kan voordoen, is nog altijd erg gering ( $100\text{-}1000$  keer minder dan die van de gebruikelijke pyrotechnische verbindingen). Het verschijnsel heeft dan ook geen destructieve mechanische gevolgen. De bij het smeulen van NPK-meststoffen ontstane schade is vooral het

<sup>(36)</sup> Zie Louis Médard, op. cit., blz. 663-664.

<sup>(37)</sup> Zie Louis Médard, op. cit., blz. 664-665.

<sup>(38)</sup> Bij meststoffen die zonder koper niet kunnen smeulen, kan deflagratie zich bij aanwezigheid van  $0,01\text{-}0,03\%$  koper met  $6\text{-}10$  cm/uur voortplanten. Een meststof met  $0,3\%$  koper kan een voortplantingssnelheid van  $50\text{-}100$  cm/uur bereiken. Daarom kan men zich afvragen of het wel verstandig is koper aan NPK-meststoffen toe te voegen, tenzij deze praktisch chloorvrij zijn. Zie Louis Médard, op. cit., blz. 669.

<sup>(39)</sup> Zie Louis Médard, op. cit., blz. 667-669.

gevolg van de in de stof bereikte temperatuur. Deze is hoog genoeg om hout te laten verkolen. De ontstane gassen zijn niet opmerkelijk oxidatief en kunnen de ontwikkeling van een brand dan ook niet versnellen <sup>(40)</sup>.

Voorkomen van decompositie van NPK-meststoffen

- (48) Volgens Louis Médard moet bij de opslag van meststoffen vooral worden vermeden dat de decompositie kan beginnen. Uit zijn analyse van ongevallen <sup>(41)</sup> is gebleken dat de voornaamste oorzaken van decompositie zijn: een brandende gloeilamp die in contact blijft met de meststof; het feit dat de meststof in contact blijft met een warm voorwerp tijdens of na een reparatie waarbij vuur is gebruikt; het gebruik van kapotte elektrische apparaten waardoor warme punten met de meststof in contact kunnen komen; de aanwezigheid van leidingen met warme vloeistoffen die door de ruimte of het scheepsruim lopen waar de meststof ligt opgeslagen.
- (49) Bij opslag en vervoer moet er dus voor worden gezorgd dat de meststof niet door een van de genoemde oorzaken wordt verwarmd, en ook dat stoffen die een brand kunnen veroorzaken niet in de buurt van de meststof komen. Het risico houdt namelijk in mindere mate verband met de hoeveelheid brandstof als wel met de nabijheid ervan bij de meststof. Ook moet worden vermeden dat er stoffen in de nabijheid van de meststoffen komen die gevaarlijk kunnen reageren of waarvan men de samenstelling niet goed kent. Ten slotte moet het absoluut verboden zijn explosieven naar binnen te brengen <sup>(42)</sup>.

## II. PROCEDURE

- (50) Bij schrijven van 12 juni 2002, dat op 19 juni 2002 ter kennis van de Commissie werd gebracht, stelde de permanente vertegenwoordiging van Frankrijk bij de Europese Unie de Commissie er overeenkomstig artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag van in kennis dat Frankrijk voornemens was nationale bepalingen betreffende bepaalde chloorhoudende NK-meststoffen met een hoog stikstofgehalte in te voeren die verder gaan dan de maatregelen van Richtlijn 76/116/EEG.
- (51) Hiertoe hebben de Franse autoriteiten een ontwerpbesluit aangemeld, waarbij de invoer en het in de handel brengen van chloorhoudende NK-meststoffen met een hoog stikstofgehalte wordt verboden. Dit ontwerpbesluit ging vergezeld van een ontwerp-circulaire over het inert maken van die meststoffen en van een betoog ter motivering en ondersteuning van het verzoek om een afwijking.
- (52) Bij schrijven van 31 juli 2002 heeft de Commissie de Franse autoriteiten meegedeeld dat zij de kennisgeving overeenkomstig artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag had ontvangen en dat de in artikel 95, lid 6, bedoelde periode van zes maanden voor het onderzoek van deze

kennisgeving inging op 20 juni 2002, dat wil zeggen de dag volgende op de datum van ontvangst van de kennisgeving.

- (53) Bij schrijven van 2 augustus 2002 heeft de Commissie de andere lidstaten in kennis gesteld van het uit de Franse Republiek ontvangen verzoek. De Commissie heeft ook een mededeling over het verzoek bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* <sup>(43)</sup>, teneinde andere belanghebbenden in kennis te stellen van het ontwerp van de nationale maatregelen die Frankrijk beoogde in te voeren <sup>(44)</sup>.

## III. JURIDISCHE ANALYSE

### 1. Beoordeling van de ontvankelijkheid

- (54) Met de kennisgeving van 19 juni 2002 beogen de Franse autoriteiten toestemming te verkrijgen voor de invoering van nationale bepalingen die onverenigbaar zijn met Richtlijn 76/116/EEG, een maatregel betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten met het oog op de totstandbrenging en de werking van de interne markt.
- (55) Artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag luidt als volgt: „Wanneer een lidstaat het na het nemen van een harmonisatiemaatregel door de Raad of de Commissie 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 de 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.”
- (56) Richtlijn 76/116/EEG heeft betrekking op meststoffen met de vermelding „EG-meststof”. Sommige meststofftypen, zoals organische mest, vallen momenteel nog onder de nationale regelingen en niet onder Richtlijn 76/116/EEG. Bij deze richtlijn zijn op communautair niveau de voorschriften voor de in bijlage I bij deze richtlijn opgenomen meststoffen geharmoniseerd. Op alle in bijlage I bij Richtlijn 76/116/EEG opgenomen EG-meststoffen zijn dus uitsluitend de bepalingen van die richtlijn van toepassing, met name ten aanzien van hun aanduiding, afbakening, samenstelling, etikettering en verpakking. Deze meststoffen moeten derhalve, wanneer ze in overeenstemming zijn met de eisen van Richtlijn 76/116/EEG, van de clause inzake het vrije verkeer kunnen profiteren. Alleen enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte moeten, om als meststof in de handel te mogen worden gebracht, bovendien in overeenstemming zijn met de aanvullende communautaire voorschriften van Richtlijn 80/876/EEG.

<sup>(40)</sup> Zie Louis Médard, op. cit., blz. 673.

<sup>(41)</sup> In zijn werk gaat Louis Médard in op de eerste ongevallen als gevolg van de zichzelf in stand houdende decompositie van NPK-meststoffen, waarna hij tot de conclusie komt dat deze ongevallen aantonen dat er veel typen NPK-meststoffen zijn die gemakkelijk kunnen gaan smeulen. Zie Louis Médard, op. cit., blz. 666-667.

<sup>(42)</sup> Zie Louis Médard, op. cit., blz. 674-675.

<sup>(43)</sup> PB C 188 van 8.8.2002, blz. 3.

<sup>(44)</sup> Intussen heeft Frankrijk de aangemelde maatregelen in zijn nationale recht opgenomen, zonder een beschikking van de Commissie over zijn verzoek af te wachten. De Commissie onderzoekt deze situatie in een afzonderlijke procedure.

(57) Bij vergelijking van de bepalingen van Richtlijn 76/116/EEG en de aangemelde nationale bepalingen blijken deze in de volgende opzichten stringenter te zijn dan die van de richtlijn:

1. De invoer en het in Frankrijk in de handel brengen van en de handel in NK-meststoffen waarvan het gehalte aan van ammoniumnitraat afkomstige stikstof hoger is dan 28 % en het chloorgehalte hoger is dan 0,02 %, is verboden;
2. NK-meststoffen waarvan het gehalte aan van ammoniumnitraat afkomstige stikstof hoger is dan 28 % en het chloorgehalte hoger dan 0,02 %, worden onverwijld uit de handel genomen.

(58) Zoals door artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag wordt verlangd, heeft Frankrijk de Commissie kennis gegeven van de tekst van de bepalingen die verder gaan dan die waarin Richtlijn 76/116/EEG voorziet, en bij het verzoek een toelichting gevoegd van de redenen die volgens Frankrijk de invoering van die bepalingen rechtvaardigen.

(59) De door Frankrijk ingediende kennisgeving om goedkeuring te verkrijgen voor de invoering van nationale bepalingen die afwijken van de bepalingen van Richtlijn 76/116/EEG, dient daarom ingevolge artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag als ontvankelijk te worden beschouwd.

## 2. Inhoudelijke beoordeling

(60) Ingevolge artikel 95 van het EG-Verdrag moet de Commissie nagaan of aan alle voorwaarden is voldaan die een lidstaat in staat stellen een beroep te doen op de in dit artikel opgenomen uitzonderingsmogelijkheden.

(61) De Commissie moet derhalve beoordelen of aan de voorwaarden van artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag is voldaan. Dit artikel bepaalt dat, wanneer een lidstaat het noodzakelijk acht nationale bepalingen te treffen die afwijken van een harmonisatiemaatregel, hij dit moet doen:

- a) op grond van nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu;
- b) vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen.

(62) Bovendien keurt de Commissie, overeenkomstig artikel 95, lid 6, van het EG-Verdrag, de betrokken nationale bepalingen goed of wijst zij die af nadat zij heeft nagegaan of die bepalingen al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapt beperking van de handel tussen de lidstaten of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen.

### 2.1. Evaluatie van het standpunt van Frankrijk

(63) Om te beginnen herinnert de Commissie eraan dat het bij de in artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag bedoelde nationale maatregelen gaat om maatregelen waarbij nieuwe eisen worden gesteld die zijn gebaseerd op de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in de lidstaat

heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen.

(64) Bij het onderzoek van de aangemelde nationale maatregelen en de beoordeling van de door de lidstaat aangevoerde redenen stond de communautaire harmonisatiemaatregel waarvan de nationale maatregelen afwijken, in casu de bepalingen van Richtlijn 76/116/EEG over NK-meststoffen met de aanduiding „EG-meststof” centraal, althans voorzover het ontwerp-besluit aanvullende eisen — met name ten aanzien van hun samenstelling — voor het in de handel brengen van EG-meststoffen van het NK-type bevat, zoals het maximale stikstof- en chloorgehalte. Richtlijn 76/116/EEG stelt namelijk geen maximum aan het stikstof-, kalium- of chloorgehalte van NK-meststoffen. In bijlage I wordt enkel gezegd dat de aanduiding „chloridearm” alleen mag worden gebruikt wanneer het chloridegehalte niet hoger is dan 2 % en dat het chloridegehalte mag worden aangegeven. Hieruit blijkt duidelijk dat NK-meststoffen een chloorgehalte van meer dan 2 % mogen hebben. De aangemelde nationale maatregelen, waarbij NK-meststoffen met een gehalte aan van ammoniumnitraat afkomstige stikstof van meer dan 28 % en met een chloorgehalte van meer dan 0,02 % worden verboden, gaan dan ook verder dan de communautaire bepalingen.

(65) Het uitgangspunt is dus de overeenstemming van de in het ontwerp-besluit bedoelde NK-meststoffen met de eisen van Richtlijn 76/116/EEG, aangezien de aanduiding „EG-meststof” alleen mag worden gebruikt voor meststoffen die behoren tot een van de in bijlage I opgenomen typen meststoffen en die voldoen aan de in die richtlijn en de bijlagen I tot en met III bij die richtlijn gestelde eisen. De lidstaten kunnen alle passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de aanduiding „EG-meststof” alleen kan worden gebruikt voor meststoffen die tot een van de in bijlage I genoemde typen meststoffen behoren en die aan de eisen van de richtlijn voldoen. Verder zegt artikel 8 van de richtlijn uitdrukkelijk dat de lidstaten moeten controleren of EG-meststoffen aan de bepalingen van de richtlijn voldoen<sup>(45)</sup>. De Commissie ontkent dus niet dat de lidstaten de mogelijkheid hebben maatregelen te nemen ten aanzien van meststoffen die niet aan de eisen van Richtlijn 76/116/EEG voldoen, maar meststoffen met een totaal nutriëntengehalte (N + K<sub>2</sub>O) van meer dan 18 gewichtspercenten, een stikstofgehalte van meer dan 3 % en een kaliumgehalte van meer dan 5 % beantwoorden wel aan de definitie van EG-meststoffen van het NK-type in Richtlijn 76/116/EEG die overeenkomstig artikel 7 van die richtlijn in het vrije verkeer mogen worden gebracht, althans voorzover ze aan de eisen van die richtlijn voldoen.

<sup>(45)</sup> Zie overweging 7 van deze beschikking.

(66) Ook moet worden gewezen op vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, namelijk dat de voorwaarden voor toelaatbaarheid van een afwijking van de basisregels van het Gemeenschapsrecht restrictief moeten worden uitgelegd. Omdat de desbetreffende bepaling een uitzondering vormt op de beginselen van de uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht en de eenheid van de markt, moet artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag, zoals alle bepalingen die een afwijking toestaan, zodanig worden geïnterpreteerd dat de draagwijdte niet mag worden uitgebreid tot gevallen die verder gaan dan die welke formeel zijn voorzien. Artikel 95 moet dan ook restrictief worden uitgelegd en mag ten aanzien van alle aangevoerde motieven alleen onder stringente voorwaarden worden toegepast.

#### 2.1.1. Bewijslast

(67) Binnen de in artikel 95, lid 6, van het EG-Verdrag genoemde termijn moet de Commissie nagaan of het ontwerp van nationale maatregelen waarvan krachtens artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag kennisgeving is gedaan, gerechtvaardigd is, waarbij zij moet uitgaan van de door de lidstaat aangevoerde „redenen”. Volgens het Verdrag moet de lidstaat die het verzoek indient, dus aantonen dat de maatregelen gerechtvaardigd zijn. Gezien de procedurele regeling van artikel 95 van het EG-Verdrag en met name de strikte termijn waarbinnen een beschikking moet worden gegeven, moet de Commissie zich gewoonlijk beperken tot een onderzoek van de relevantie van de gegevens die worden aangedragen door de lidstaat die het verzoek indient, zonder zelf te zoeken naar een mogelijke rechtvaardiging.

#### 2.1.2. Nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het werkmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in Frankrijk heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen

(68) De Franse autoriteiten zijn van mening dat uit de verstrekte toelichting<sup>(46)</sup> blijkt dat deze meststoffen pas sinds kort in Frankrijk in de handel worden gebracht en dat het, omdat de Franse markt specifiek is, een specifiek Frans probleem betreft, dat zich heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel was genomen<sup>(47)</sup>.

(69) De Franse autoriteiten voeren aan dat Richtlijn 76/116/EEG niet zegt in welke vorm kalium in de NK-meststoffen moet zijn opgenomen, zodat ook kaliumchloride mag worden gebruikt<sup>(48)</sup>. Bovendien gaan zij er stilzwijgend van uit dat deze NK-meststoffen, waarbij het gaat om een mechanisch mengsel van enkelvoudige mest-

stoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte (ook „ammoniumnitraten met een hoge dosering” genoemd) waaraan kaliumchloride is toegevoegd, eerder als enkelvoudige meststof moeten worden beschouwd dan als samengestelde EG-meststof. Inderdaad staat in Richtlijn 76/116/EEG niet in welke vorm het kalium in de meststof moet zijn opgenomen, noch voor NK-meststoffen, noch voor de andere typen samengestelde meststoffen<sup>(49)</sup>. De richtlijn bepaalt daarentegen juist dat samengestelde meststoffen langs chemische weg of door menging verkregen producten zijn die geen organische nutriënten van dierlijke of plantaardige oorsprong bevatten<sup>(50)</sup>. Door mechanische menging vervaardigde samengestelde meststoffen vallen dus ook onder Richtlijn 76/116/EEG. Overigens zegt ook Louis Médard dat samengestelde meststoffen soms worden verkregen door twee of drie enkelvoudige meststoffen te mengen<sup>(51)</sup>. De Commissie is dan ook van mening dat de in de aangemelde nationale maatregelen bedoelde NK-meststoffen, wanneer ze in overeenstemming zijn met de eisen van Richtlijn 76/116/EEG, als samengestelde EG-meststoffen van het NK-type moeten worden beschouwd en onder de communautaire wetgeving vallen.

(70) De Franse autoriteiten wijzen op gegevens over de omvang van de Franse markt voor enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte, en op het aandeel van de invoer uit derde landen hierin. Zij lijken de opkomst en de toename van de invoer van deze NK-meststoffen dus te zien als een nieuw probleem dat specifiek voor Frankrijk is. Zij voeren aan dat deze NK-meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte door de vakpers eerder als een soort enkelvoudige meststof dan als een samengestelde meststof worden beschouwd<sup>(52)</sup>. De Commissie is van oordeel dat drie uittreksels van tijdschriftartikelen geen goed beeld van de markt kunnen geven. Bovendien blijkt bij lezing van deze uittreksels, in tegenstelling tot wat de Franse autoriteiten beweren<sup>(53)</sup>, dat deze vakpers een onderscheid maakt tussen enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat (AN) en NK- of NPK-meststoffen<sup>(54)</sup>. De kenmerken van de Franse markt voor enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte vormen dus geen bewijs voor het bestaan van een specifieke situatie die voor bepaalde samengestelde meststoffen afwijkende nationale maatregelen rechtvaardigen, tenzij men erkent dat het beweerde specifieke probleem enkel en alleen van economische aard is, en dus geen direct verband houdt met het doel het milieu of het werkmilieu te beschermen.

<sup>(49)</sup> Richtlijn 76/116/EEG geeft overigens evenmin aan in welke vorm stikstof of fosfaat in samengestelde meststoffen moet zijn opgenomen.

<sup>(50)</sup> Zie overweging 4 van deze beschikking.

<sup>(51)</sup> Zie Louis Médard, op. cit., blz. 653.

<sup>(52)</sup> Zie overweging 41 van deze beschikking.

<sup>(53)</sup> Zie overweging 41 van deze beschikking.

<sup>(54)</sup> Zo zegt, „The FMB fertilizer Europe Report” van 16 februari 2000, blz. 2, dat de handel een vrij grote hoeveelheid Russische 32-0-5-mengsels heeft geïmporteerd, maar dat de Franse douane bijzonder streng blijkt te zijn bij de controle van het product, waarbij producten met minder dan 5 % K<sub>2</sub>O als enkelvoudige stikstofmeststof (AN) worden beschouwd, zodat hierover antidumpingrechten moeten worden betaald. „Fertilizer Europe” van 22 januari 2001, blz. 2, zegt dat het MS Aleksey Afanasjev in Muuga 1 604 ton ammoniumnitraat (AN) in grote zakken heeft geladen, alsmede 1 403 ton NK-meststoffen 32-0-5 in grote zakken.

<sup>(46)</sup> De in het Franse betoog opgenomen toelichting van het specifieke probleem is integraal opgenomen in de overwegingen 39 tot en met 41 van deze beschikking.

<sup>(47)</sup> Zie bladzijde 14 van het Franse betoog.

<sup>(48)</sup> Zie overweging 23 van deze beschikking.

- (71) Bovendien mag de handel in dit type NK-meststof dan wel een recent verschijnsel zijn, dat pas in opkomst is gekomen nadat de harmonisatiemaatregel was genomen, maar het is geen verschijnsel dat alleen op de Franse markt speelt. Frankrijk heeft namelijk niet bewezen dat deze meststoffen alleen voor de Franse markt zijn bestemd. Aan de hand van de door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens kan niet worden aangetoond dat er door het in de handel brengen van deze NK-meststoffen in Frankrijk een specifieke situatie is ontstaan. Er is geen enkele aanwijzing gegeven voor het bestaan en de omvang van een dergelijk verschijnsel in de lidstaten, terwijl deze gegevens wel nodig zijn om het specifieke karakter van de door Frankrijk beschreven situatie te beoordelen. Als men de potentiële gevaren van deze meststoffen in zijn overwegingen betreft, zoals de Franse autoriteiten hebben gedaan om hun nationale maatregelen te rechtvaardigen<sup>(55)</sup>, dan moet men ook erkennen dat het probleem in verband met het vervoer en de opslag van deze meststoffen voor alle lidstaten gelijk is en geen kenmerk kan zijn voor een specifieke situatie in Frankrijk, waarop afwijkende nationale maatregelen kunnen worden gebaseerd.
- (72) De invoering van nationale maatregelen die strenger zijn dan de communautaire norm moet worden gemotiveerd met nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, waarbij het bij het laatste punt enkel kan gaan om niet-economische motieven die verband houden met de veiligheid, de gezondheid en de hygiëne van de werknemers.
- (73) Of wetenschappelijke gegevens nieuw zijn, moet worden beoordeeld in het licht van de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis. Artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag heeft ten doel een oplossing te vinden voor een bijzonder probleem dat zich op grond van nieuwe wetenschappelijke gegevens in een lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen.
- (74) De lidstaat die zich op de noodzaak van een afwijking beroept, moet dus nieuwe wetenschappelijke gegevens aandragen, zoals een evaluatie van de gevaren voor het milieu of het arbeidsmilieu, wetenschappelijke informatie en studies of ander lopend onderzoek; daarbij moet rekening worden gehouden met de gevolgen van de bestaande communautaire bepalingen.
- (75) In het licht van deze overwegingen lijken de documentatie en de argumenten die de Franse autoriteiten ter ondersteuning van hun verzoek om een afwijking hebben aangedragen, geen nieuwe wetenschappelijke gegevens in de zin van artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag te zijn.
- (76) Gezien het voorgaande<sup>(56)</sup>, en met name de als bijlage bij de Franse kennisgeving gevoegde uittreksels uit het werk van Louis Médard, blijkt zonneklaar dat de handel in NK-meststoffen met een hoog stikstofgehalte in Frankrijk weliswaar een betrekkelijk recent verschijnsel is, maar dat de mogelijke gevaren van dergelijke typen meststoffen met een hoog stikstofgehalte en met name de zwakke explosieve eigenschappen en de zichzelf in stand houdende decompositie, al vóór de goedkeuring van Richtlijn 76/116/EEG bekend waren, wat de Franse autoriteiten overigens ook erkennen<sup>(57)</sup>. Bovendien treedt de zichzelf in stand houdende decompositie volgens deze wetenschappelijke literatuur op bij alle typen NPK-meststoffen die zowel chloor als ammoniumnitraat bevatten, dus niet alleen bij NK-meststoffen, maar ook bij NPK- en NP-meststoffen<sup>(58)</sup>. Ook de preventieve maatregelen zijn al enige tijd bekend; de belangrijkste is om bij de opslag van deze producten te vermijden dat de decompositie kan beginnen<sup>(59)</sup>.
- (77) Wat de door Frankrijk genoemde aanbeveling van de Commissie voor explosieven betreft, zij opgemerkt dat deze commissie tijdens haar zittingen van 23 januari en 28 maart 2001 onderzoek heeft gedaan naar het mogelijke gevaar van NK-meststoffen die meer dan 90 % ammoniumnitraat bevatten — wat neerkomt op een totaal stikstofgehalte van meer dan 31,5 % —, alsmede een hoog gehalte aan chloor in de vorm van kaliumchloride. In haar aanbeveling heeft de commissie de aandacht van de bevoegde autoriteiten willen vestigen op dit type mengsel, dat weliswaar niet als explosief in de gebruikelijke zin van het woord mag worden beschouwd, maar onder bepaalde omstandigheden wel explosieve eigenschappen heeft<sup>(60)</sup>. In tegenstelling tot wat de Franse autoriteiten beweren<sup>(61)</sup>, heeft de Commissie voor explosieven NK-meststoffen die meer dan 90 % ammoniumnitraat bevatten dus niet als een onder omstandigheden explosief product gekwalificeerd, maar heeft zij enkel vastgesteld dat deze meststoffen soms explosieve eigenschappen kunnen vertonen. Deze bewering bevat geen enkel nieuw element<sup>(62)</sup> en er zijn geen nieuwe wetenschappelijke gegevens aangedragen om deze conclusie te schragen.

<sup>(55)</sup> Zie met name de overwegingen 4 en 7 van het ontwerp-besluit: „wanneer de producten niet op de juiste wijze worden opgeslagen of vervoerd, en met name wanneer hierdoor de opname van vocht wordt bevorderd, kan het chloor bij de omgevingstemperatuur met het ammoniumnitraat reageren en kan zich stikstoftrichloride vormen dat explosieve eigenschappen kan hebben;”

„deze mengmeststoffen worden momenteel ingevoerd en in de handel gebracht zonder dat er bijzondere voorzorgsmaatregelen ten aanzien van het vervoer en de opslag worden genomen.”

<sup>(56)</sup> Zie meer in het bijzonder deel I, afdeling 5, van deze beschikking.

<sup>(57)</sup> Zie overweging 35 van deze beschikking.

<sup>(58)</sup> Zie met name overweging 45 van deze beschikking. In dit verband moet erop worden gewezen dat het bij de producten die in een mengsel met ammoniumnitraat een spontane reactie kunnen veroorzaken, gaat om nitrieten in een voldoende grote concentratie, of producten als oud hout dat doordrenkt is met ammoniumnitraat, zaagsel van hout of metalen dat sterk vermengd is met ammoniumnitraat. Andere producten, zoals chloride-ionen werken alleen sensibiliserend: ze verlagen de decompositietemperatuur of het energetisch initiatieniveau, maar ze kunnen de decompositie in geen geval initiëren.

<sup>(59)</sup> Zie overweging 48 van deze beschikking.

<sup>(60)</sup> Zie overweging 34 van deze beschikking.

<sup>(61)</sup> Zie overweging 30, tweede streepje, van deze beschikking.

<sup>(62)</sup> In zijn analyse wijst Louis Médard namelijk al op dit verschijnsel wanneer hij het heeft over de mogelijke gevaren van NPK-meststoffen. Volgens hem kan de meststof zwakke explosieve eigenschappen hebben, die lijken op die van bepaalde enkelvoudige stikstofmeststoffen; dit gevaar doet zich overigens alleen voor bij meststoffen met een vrij hoog ammoniumnitraatgehalte. Zie Louis Médard, op. cit., blz. 664.

(78) Volgens de Commissie hebben de Franse autoriteiten de conclusies van de Commissie voor explosieven geëxtrapoleerd. Deze commissie heeft namelijk aanbevolen speciale aandacht te besteden aan een juiste indeling, met het oog op het vervoer, van NK-meststoffen die meer dan 90 % ammoniumnitraat bevatten — wat neerkomt op een totaal stikstofgehalte van meer dan 31,5 % —, alsmede een hoog gehalte aan chloor in de vorm van kaliumchloride, en de voorschriften voor het vervoer van deze stoffen strikt toe te passen <sup>(63)</sup>. Zij wenste dat degene die een dergelijk product invoert of in de handel brengt, verplicht is om eerst monsters van het product te laten analyseren teneinde zich ervan te vergewissen dat het product volledig in overeenstemming is met de geldende voorschriften. Met name moet volgens de commissie een door een in de Europese Unie gevestigd en algemeen bekend laboratorium uitgevoerde analyse garanderen dat de recent genomen monsters van het product de in Richtlijn 87/94/EEG, gewijzigd bij Richtlijn 88/126/EEG, beschreven detonatieproef met succes hebben doorstaan <sup>(64)</sup>. De aanbevelingen van de Commissie voor explosieven hebben dus alleen betrekking op NK-meststoffen met een stikstofgehalte van meer dan 31,5 %, en niet 28 %. Bovendien heeft de commissie alleen aanbevolen te zorgen voor een passende indeling van deze meststoffen met het oog op hun vervoer en na te gaan of ze wel volledig in overeenstemming zijn met de voorschriften, met name door er de in Richtlijn 87/94/EEG beschreven detonatieproef op uit te voeren. Richtlijn 76/116/EEG verlangt deze proef overigens niet: de detonatieproef wordt tot nu toe alleen voorgeschreven voor de enkelvoudige meststoffen met een hoog ammoniumnitraatgehalte bedoeld in Richtlijn 80/876/EEG.

(79) Bovendien moeten de door artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag vereiste nieuwe wetenschappelijke gegevens betrekking hebben op de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu. De Franse autoriteiten hebben evenwel geen enkel wetenschappelijk gegeven aangevoerd dat specifiek betrekking heeft op de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu. Ook is gekeken naar de overwegingen van het ontwerp-besluit <sup>(65)</sup>, daar deze uitsluitel over de motieven van de aangemelde maatregelen kunnen geven, doch hierin was geen sprake van eisen ten aanzien van de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu. Vooral de overwegingen 4 en 7 <sup>(66)</sup> benadrukken het feit dat deze mengmeststoffen momenteel zonder bijzondere voorzorgsmaatregelen ten aanzien van het vervoer en de opslag worden ingevoerd en in de handel worden gebracht, wat een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert. De zorgen lijken dus

eerder betrekking te hebben op het vervoer en de opslag van deze meststoffen dan op de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu. In dit verband zij opgemerkt dat de Franse autoriteiten geen direct verband tussen vervoer en opslag enerzijds en de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu anderzijds hebben aange-toond. Volgens de Commissie kunnen deze zorgen van Frankrijk over het vervoer en de opslag van de meststoffen dan ook niet specifiek worden gelijkgesteld met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu in de zin van artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag.

(80) De enige wetenschappelijke gegevens die Frankrijk heeft verstrekt ter onderbouwing van zijn verzoek om een afwijking, met name ten aanzien van de eventuele gevaren van NK-meststoffen, blijken te bestaan uit uittreksels van het werk van Louis Médard uit 1979, dat een analyse geeft van de werkzaamheden op dat terrein.

(81) Men mag dus concluderen dat de aangemelde nationale maatregelen niet gemotiveerd zijn, want Frankrijk heeft niet aan de hand van nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu aangetoond dat er zich een specifiek probleem heeft aangediend nadat Richtlijn 76/116/EEG werd goedgekeurd, zoals artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag vereist.

(82) Wat de argumenten met betrekking tot de ramp in Toulouse betreft <sup>(67)</sup>, die volgens de Franse autoriteiten toepassing van het voorzorgsbeginsel zouden rechtvaardigen, wijst de Commissie erop dat „toepassing van het voorzorgsbeginsel veronderstelt dat potentieel gevaarlijke gevolgen van een verschijnsel, product of proces zijn vastgesteld en dat het risico door een wetenschappelijke evaluatie met onvoldoende zekerheid kan worden bepaald” <sup>(68)</sup>. Het voorzorgsbeginsel verplicht de lidstaat ertoe nieuwe gegevens te verstrekken die ernstige twijfels met betrekking tot de gezondheid of het milieu oproepen, en die, overeenkomstig de gemeenschappelijke regeling van het bewijsrecht, ernstige en afdoende aanwijzingen vormen, die, hoewel er wetenschappelijk gezien twijfel blijft bestaan, een voorzorgsmaatregel kunnen rechtvaardigen. Uit het voorzorgsbeginsel, zoals dat door de Gemeenschapsrechter is uitgelegd <sup>(69)</sup>, volgt verder dat een preventieve maatregel slechts mag worden getroffen wanneer het risico, hoewel het bestaan en de omvang ervan niet „volledig” door sluitende wetenschappelijke gegevens zijn aangetoond, toch voldoende gedocumenteerd lijkt door de wetenschappelijke gegevens die beschikbaar zijn wanneer de maatregel wordt getroffen. Een preventieve maatregel kan niet worden gerechtvaardigd met een louter hypothetische benadering van het risico op grond van eenvoudige veronderstellingen die nog niet wetenschappelijk zijn onderzocht. Het voorzorgsbeginsel kan dus slechts worden toegepast in situaties waarin sprake is van een risico — met name voor de gezondheid van de mens — dat weliswaar niet uitsluitend is gebaseerd op eenvoudige hypothesen die nog niet wetenschappelijk zijn onderzocht, maar toch ook nog niet volledig is aangetoond.

<sup>(63)</sup> Zie overweging 34 van deze beschikking.

<sup>(64)</sup> Zie overweging 34 van deze beschikking.

<sup>(65)</sup> Het ontwerp-besluit dat de Commissie overeenkomstig artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag ter kennis is gebracht.

<sup>(66)</sup> Zie overweging 71 van deze beschikking, en meer in het bijzonder voetnoot 55.

<sup>(67)</sup> Zie de overwegingen 37 en 38 van deze beschikking.

<sup>(68)</sup> Zie de mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 def., van 2 februari 2000).

<sup>(69)</sup> Zie met name de arresten van het Gerecht van eerste aanleg van 11 september 2002 in de zaken T-13/99 en T-70/99.

(83) Om te beginnen erkennen de Franse autoriteiten zelf al <sup>(70)</sup> dat het bij de explosie in Toulouse ging om enkelvoudige meststoffen op basis van ammoniumnitraat en met een hoog stikstofgehalte die niet voldeden aan de eisen van Richtlijn 80/876/EEG of om technisch ammoniumnitraat, waarvan de explosieve eigenschappen bekend zijn, en niet om NK-meststoffen die voldoen aan de eisen van Richtlijn 76/116/EEG. Men mag dan ook geen oorzakelijk verband leggen tussen dergelijke EG-meststoffen en het ongeval. Verder zeggen de Franse autoriteiten dat nog steeds geen enkele hypothese over de oorzaken van deze explosie definitief kan worden uitgesloten omdat deze nog steeds onbekend zijn <sup>(71)</sup>. Ten slotte geven de Franse autoriteiten toe dat de hypothese over de mogelijke rol van chloorproducten bij het ontstaan van de explosie in Toulouse gebaseerd is op het feit dat er per ongeluk chloorafval in een hangar met ammoniumnitraat werd gebracht en niet op de aanwezigheid van kaliumchloride in de meststoffen <sup>(72)</sup>. De Commissie beschouwt de beweringen als zwak en te algemeen. Ze kunnen zelfs niet als wetenschappelijk worden aangemerkt. De Commissie is dan ook van mening dat toepassing van het voorzorgsbeginsel in dit verband niet gerechtvaardigd is.

(84) In ieder geval herinnert de Commissie eraan dat, indien er handelend moet worden opgetreden, de maatregelen op grond van het voorzorgsbeginsel gerechtvaardigd moeten zijn met betrekking tot de nagestreefde bescherming. De Commissie wijst er in dit verband op dat de meststoffenwetgeving momenteel wordt besproken in het kader van een omwerking <sup>(73)</sup>. Bij dit voorstel is rekening gehouden met de nieuwe marktsituatie, met name door de vereiste detonatieproef uit te breiden tot samengestelde meststoffen op basis van ammoniumnitraat met een hoog stikstofgehalte. Met het oog hierop is de Commissie dan ook van mening dat alleen een maatregel waarbij het in de handel brengen van deze NK-meststoffen eventueel wordt onderworpen aan een detonatieproef, tegemoet had kunnen komen aan de Franse bezwaren. De aangemelde nationale maatregelen, waarbij niet alleen de invoer en het in de handel brengen van bepaalde NK-meststoffen worden verboden, maar waarbij bovendien deze meststoffen, op kosten en onder de verantwoordelijkheid van de houders, uit de handel moeten worden genomen, lijken ongerechtvaardigd in het licht van de gevaren die deze meststoffen zouden kunnen opleveren wanneer ze in overeenstemming zijn met de communautaire wetgeving en voldoen aan de definitie van EG-meststoffen.

<sup>(70)</sup> Zie overweging 37 van deze beschikking.

<sup>(71)</sup> Zie overweging 38 van deze beschikking.

<sup>(72)</sup> Zie overweging 38 van deze beschikking. In verband hiermee moet ook melding worden gemaakt van het verslag van de interne onderzoekscommissie over de explosie: „Rapport de la commission d'enquête interne sur l'explosion survenue le 21 septembre 2001 à l'usine Grande Paroisse de Toulouse - Point de la situation des travaux en cours à la date du 18 mars 2002”.

<sup>(73)</sup> Zie afdeling 2 van deel I van deze beschikking.

### 2.1.3. Samenvatting

(85) Artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag stelt drie eisen aan de invoering van nationale maatregelen die afwijken van de communautaire harmonisatiemaatregelen: ze moeten gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens op de genoemde gebieden, er moet een specifiek probleem in de verzoekende lidstaat bestaan en het probleem moet zich hebben aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen.

(86) Na de wetenschappelijke gegevens in het licht van het Franse verzoek te hebben onderzocht, is de Commissie van oordeel dat Frankrijk niet op basis van nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, heeft aangetoond dat er op zijn grondgebied een specifiek probleem bestaat, dat zich na de invoering van Richtlijn 76/116/EEG inzake meststoffen heeft aangediend en tot de invoering van de aangemelde nationale maatregelen noopt. Bovendien is de Commissie van oordeel dat het beroep van Frankrijk op het voorzorgsbeginsel de aangemelde nationale maatregelen tot afwijking van Richtlijn 76/116/EEG niet kan rechtvaardigen.

(87) Het verzoek van Frankrijk om invoering van nationale maatregelen om de invoer en het in de handel brengen van bepaalde chloorhoudende NK-meststoffen met een hoog stikstofgehalte op zijn grondgebied te verbieden, voldoet daarom niet aan alle door artikel 95, lid 5, gestelde voorwaarden.

### 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

(88) Overeenkomstig artikel 95, lid 6, van het EG-Verdrag 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.

(89) Omdat het verzoek van Frankrijk niet aan de in artikel 95, lid 5, vermelde basisvoorwaarden voldoet (zie afdeling 2.1 van deel III van deze beschikking), behoeft de Commissie niet na te gaan of de betrokken nationale bepalingen 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.

## IV. CONCLUSIE

(90) Gezien de elementen waarover zij beschikte om de gefundeerdheid van de motieven voor de aangemelde nationale maatregel te beoordelen en in het licht van de voorgaande opmerkingen is de Commissie van mening dat het op 19 juni 2002 door Frankrijk ingediende verzoek tot invoering van nationale bepalingen die van

Richtlijn 76/116/EEG afwijken op het punt van de invoer en het in de handel brengen van bepaalde chloorhoudende NK-meststoffen met een hoog stikstofgehalte, die voldoen aan de definities van EG-meststoffen en aan de eisen van Richtlijn 76/116/EEG

- ontvankelijk is;
- niet voldoet aan alle voorwaarden van artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag, aangezien Frankrijk geen nieuwe wetenschappelijke gegevens heeft aangevoerd die verband houden met de bescherming van het milieu of het werkmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend.

- (91) De Commissie is derhalve van oordeel dat de nationale bepalingen waarvan zij in kennis is gesteld, niet kunnen worden goedgekeurd overeenkomstig artikel 95, lid 6, van het EG-Verdrag,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

*Artikel 1*

De nationale bepalingen betreffende de beperking van de invoer en het in de handel brengen van bepaalde chloorhoudende NK-meststoffen met een hoog stikstofgehalte die aan de definities van EG-meststoffen en aan de eisen van Richtlijn 76/116/EEG voldoen, waarvan de Franse Republiek uit hoofde van artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag heeft kennisgegeven, worden afgewezen.

*Artikel 2*

Deze beschikking is gericht tot de Franse republiek.

Gedaan te Brussel, 18 december 2002.

*Voor de Commissie*

Erkki LIIKANEN

*Lid van de Commissie*