



Brüssel, den 12.3.2015  
COM(2015) 122 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und  
des Rates vom 15. Januar 2013 über die Vermarktung und Verwendung von  
Ausgangsstoffen für Explosivstoffe - Prüfung der Möglichkeiten für eine Übernahme  
der einschlägigen Bestimmungen über Ammoniumnitrat aus der Verordnung (EG) Nr.  
1907/2006**

## 1. EINLEITUNG

Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe<sup>1</sup> sieht Folgendes vor: „Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 2. März 2015 einen Bericht vor, in dem sie prüft, inwieweit einschlägige Bestimmungen über Ammoniumnitrat aus der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 in die vorliegende Verordnung übernommen werden können.“

Ammoniumnitrat (CAS-Nr. 6484-52-2) ist ein chemischer Stoff, der in der Europäischen Union weithin als Düngemittel verwendet wird. Es kann als Oxidationsmittel wirken und explodiert, wenn es mit anderen Chemikalien gemischt wird. Daher müssen Ammoniumnitratdünger mit hohem Stickstoffgehalt technischen Anforderungen entsprechen.<sup>2</sup> Wegen dieser Eigenschaften sind Ammoniumnitratdünger zur unrechtmäßigen Herstellung von Explosivstoffen missbraucht werden. Als Schutz vor einem solchen Missbrauch wird der Zugang von Mitgliedern der Allgemeinheit zu Ammoniumnitrat als Stoff oder in Gemischen beschränkt und kontrolliert.

Derzeit enthalten sowohl die Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)<sup>3</sup> als auch die Verordnung (EU) Nr. 98/2013 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe (Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe) Bestimmungen über Ammoniumnitrat. Die REACH-Verordnung beschränkt die Abgabe von Ammoniumnitrat als Stoff (oder in Gemischen, deren Stickstoffgehalt im Verhältnis zum Ammoniumnitrat 16 Gew.-% oder mehr beträgt) an Anwender und Händler, die gemäß der Richtlinie 93/15/EWG des Rates über eine entsprechende Zulassung verfügen, an Landwirte und gewerbliche Verwender. Nach der Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe unterliegt die Abgabe von Ammoniumnitrat einem Mechanismus zur Meldung verdächtiger Transaktionen; aufgrund einer Schutzklausel können die Mitgliedstaaten außerdem bei Vorliegen hinreichender Gründe weitere Einschränkungen festlegen.

Ziel der Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe ist es, die unrechtmäßige Herstellung von Explosivstoffen zu erschweren und damit die öffentliche Sicherheit zu erhöhen. Dagegen soll die REACH-Verordnung vor allem gewährleisten, dass Stoffe unter Berücksichtigung ihrer inhärenten Eigenschaften sicher verwendet werden und das Gleichgewicht zwischen dem freien Verkehr von chemischen Stoffen im Binnenmarkt und einem hohen Maß an Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor den von chemischen Stoffen ausgehenden Risiken gewahrt wird.

Nach Auffassung der Kommission sollten daher die Bestimmungen über Ammoniumnitrat in die Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe aufgenommen werden. Die Kommission hat untersucht, ob die entsprechenden Bestimmungen aus der REACH-Verordnung in die Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe übernommen werden können. Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse dieser Untersuchung.

---

<sup>1</sup> ABl. L 39 vom 9.2.2013, S. 1.

<sup>2</sup> Siehe die Anhänge III und IV der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über Düngemittel (ABl. L 304 vom 21.11.2003, S. 1), in denen die Merkmale und Grenzwerte für Ammoniumnitrat-Einnährstoffdünger mit hohem Stickstoffgehalt erläutert, Detonationstests beschrieben und Methoden zur Prüfung der Einhaltung der Grenzwerte sowie sonstige Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit und Verpackung aufgeführt sind.

<sup>3</sup> ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1.

## 2. HINTERGRUND

### 2.1. Aufnahme von Ammoniumnitrat in die REACH-Verordnung

Eintrag 58 von Anhang XVII der REACH-Verordnung untersagt die Abgabe von Ammoniumnitrat in Konzentrationen über einem bestimmten Schwellenwert an Mitglieder der Allgemeinheit. Diese Beschränkung wurde von der Richtlinie 76/769/EWG,<sup>4</sup> die mit Wirkung vom 1. Juni 2009 durch die REACH-Verordnung aufgehoben wurde, in die REACH-Verordnung übernommen.

Der Eintrag in Anhang XVII lautet wie folgt:

*„58. Ammoniumnitrat (AN)*

*CAS-Nr. 6484-52-2*

*EG-Nr. 229-347-8*

*1. Darf nach dem 27. Juni 2010 nicht mehr als Stoff oder in Gemischen mit einem Stickstoffgehalt im Verhältnis zum Ammoniumnitrat über 28 Gew.-% zur Verwendung als fester Ein- oder Mehrnährstoffdünger erstmalig in Verkehr gebracht werden, wenn der Dünger nicht den in Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates (\*) festgelegten technischen Anforderungen an Ammoniumnitratdünger mit hohem Stickstoffgehalt entspricht.*

*2. Darf nach dem 27. Juni 2010 nicht mehr als Stoff oder in Gemischen in Verkehr gebracht werden, deren Stickstoffgehalt im Verhältnis zum Ammoniumnitrat 16 Gew.-% oder mehr beträgt, mit Ausnahme der Abgabe an folgende Abnehmer:*

*a) nachgeschaltete Anwender und Händler, einschließlich natürliche oder juristische Personen, die gemäß der Richtlinie 93/15/EWG des Rates (\*\*) über eine entsprechende Zulassung oder Genehmigung verfügen;*

*b) Landwirte, zur Verwendung im Rahmen ihrer als Vollzeit- oder als Teilzeitbeschäftigung ausgeübten landwirtschaftlichen Tätigkeiten und unabhängig von der Größe der Nutzfläche,*

*für die Zwecke des vorliegenden Buchstabens bezeichnet der Ausdruck:*

*i) „Landwirt“ eine natürliche oder juristische Person oder eine Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen, unabhängig davon, welchen rechtlichen Status die Vereinigung und ihre Mitglieder aufgrund nationalen Rechts haben, deren Betrieb sich im Gebiet der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 299 des Vertrags befindet und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt;*

*ii) „landwirtschaftliche Tätigkeit“ die Erzeugung, die Zucht oder den Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse,*

---

<sup>4</sup> ABl. L 262 vom 27.9.1976, S. 201–203 – am 31.5.2009 durch die REACH-Verordnung aufgehoben.

*einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren und Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke, oder die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates (\*\*\*)*;

*c) natürliche oder juristische Personen, die gewerblich einer Tätigkeit wie Gartenbau, Pflanzenanbau in Gewächshäusern, Park-, Garten- oder Sportflächenpflege, Forstwirtschaft oder anderen vergleichbaren Tätigkeiten nachgehen.*

*3. Die Mitgliedstaaten können jedoch in Hinblick auf die Einschränkungen in Absatz 2 aus sozioökonomischen Gründen bis zum 1. Juli 2014 einen Grenzwert von bis zu 20 Gew.-% für den zulässigen Stickstoffgehalt im Verhältnis zum Ammoniumnitrat von in ihrem Hoheitsgebiet in Verkehr gebrachten Stoffen oder Gemischen anwenden. Hiervon unterrichten sie die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten.*

---

*(\*) ABl. L 304 vom 21.11.2003, S. 1.*

*(\*\*) ABl. L 121 vom 15.5.1993, S. 20.*

*(\*\*\*) ABl. L 270 vom 21.10.2003, S. 1.“*

Anhang XVII der REACH-Verordnung sieht kein Genehmigungs- oder Registrierungssystem vor. Die REACH-Verordnung untersagt die Abgabe von Ammoniumnitrat als Stoff oder in Gemischen, deren Stickstoffgehalt im Verhältnis zum Ammoniumnitrat 16 Gew.-% oder mehr beträgt, an Mitglieder der Allgemeinheit.

## **2.2. Aufnahme von Ammoniumnitrat in die Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe**

In dem Vorschlag für eine Verordnung über das Inverkehrbringen und die Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe<sup>5</sup> von 2010 empfahl die Kommission Folgendes: „*Der Einfachheit halber sollten die geltenden Bestimmungen für Ammoniumnitrat in diese Verordnung aufgenommen und die Absätze 2 und 3 von Nummer 58 von Anlage 17 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) gestrichen werden.*“

Die Beschränkungen für Ammoniumnitrat sollten aus der REACH-Verordnung in die Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe übernommen werden. Ammoniumnitrat (CAS-Nr. 6484-52-2) wurde daher in den vorgeschlagenen Anhang I aufgenommen und der Grenzwert für die Stickstoffkonzentration im Verhältnis zum Ammoniumnitrat auf 16 Gew.-% festgesetzt. Nach dem Vorschlag sind Landwirte von den Beschränkungen für Ammoniumnitrat und seine Gemische ausdrücklich ausgenommen. Bei Aufnahme von Ammoniumnitrat in die vorgeschlagene Verordnung würde es außerdem automatisch dem Mechanismus zur Meldung verdächtiger Transaktionen unterliegen, für den es in der REACH-Verordnung keine Entsprechung gab. Die vorgeschlagene Übernahme der

---

<sup>5</sup> KOM(2010) 473 endg.

Bestimmungen hätte jedoch bedeutet, dass die Einführung von Genehmigungs- oder Registrierungssystemen durch die Mitgliedstaaten diesen die Abgabe des chemischen Stoffes an die Allgemeinheit ermöglicht hätte. Somit wäre die vorgeschlagene Übernahme möglicherweise weniger strikt gewesen wie das in der REACH-Verordnung vorgesehene uneingeschränkte Verbot der Abgabe des Stoffes an die Allgemeinheit.

Die vorgeschlagene Übernahme wurde nicht von der Ratsgruppe „Technische Harmonisierung“ (Gefährliche Stoffe) gebilligt. Während sich einige Mitgliedstaaten der Argumentation der Kommission anschlossen, waren andere der Ansicht, die Übernahme würde zu einer Schwächung der Sicherheit führen, da die Beschränkungen für Ammoniumnitrat gelockert würden.

Daraufhin wurde vorgeschlagen, die Bestimmungen mit demselben Maß an Beschränkungen wie in der REACH-Verordnung zu übernehmen. Diese Alternative hätte vorausgesetzt, dass in der vorgeschlagenen Verordnung ausschließlich für Ammoniumnitrat eine dritte Regelung geschaffen würde, wonach der Stoff von den Genehmigungs- und Registrierungsbestimmungen ausgenommen würde. Ein spezieller Artikel über Ammoniumnitrat (mit den Absätzen 2 und 3 des Eintrags 58 in Anhang XVII) hätte hinzugefügt und Ammoniumnitrat in Anhang II aufgenommen werden müssen, um die Meldung verdächtiger Transaktionen zu gewährleisten.

Die Ratsgruppe kam zwischen Januar und Oktober 2011 zehnmal zusammen, um den Kommissionsvorschlag zu prüfen. Sie kam zu dem Ergebnis, dass die in der REACH-Verordnung enthaltenen Bestimmungen nicht geändert, sondern durch die in der vorgeschlagenen Verordnung vorgesehene Meldepflicht für verdächtige Transaktionen ergänzt werden sollten. Allerdings stellte die Gruppe fest, dass sich mehrere Mitgliedstaaten für die Übernahme der Bestimmungen aussprachen, und schlug daher vor, die Kommission solle diese Frage zu einem späteren Zeitpunkt – gegebenenfalls im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Legislativvorschlags – erneut prüfen.

Bei der Vorbereitung des ersten „informellen Trilogs“ (Beratungen zwischen Kommission, Europäischem Parlament und Rat) schlug der Rat dementsprechend folgende Änderungen am Kommissionsvorschlag vor:

- dahingehende Änderung des Erwägungsgrunds, dass die Übernahme der Bestimmungen über Ammoniumnitrat gestrichen wird;
- Aufnahme von Ammoniumnitrat in Anhang II;
- Hinzufügung einer Bestimmung, wonach die Kommission bald zu prüfen hat, ob eine Übernahme der Bestimmungen möglich ist.

Der für die Plenartagung vom 11. September 2011 vorgelegte Standpunkt des Europäischen Parlaments in erster Lesung<sup>6</sup> entsprach dem des Rates. Daraufhin stimmte die Kommission zu, den Ratstext betreffend Ammoniumnitrat beizubehalten.

Die Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe wurde am 15. Januar 2013 mit folgendem Erwägungsgrund erlassen:

---

<sup>6</sup> Bericht: Jan Mulder (A7-0269/2012), Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen und die Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe (KOM(2010) 0473 – C7-0279/2010 – 2010/0246(COD)), Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres.

*„(24) Nach Anhang XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)<sup>(1)</sup> ist es untersagt, Ammoniumnitrat, das ohne Weiteres als Ausgangsstoff für Explosivstoffe missbraucht werden könnte, an Mitglieder der Allgemeinheit abzugeben. Die Abgabe von Ammoniumnitrat an bestimmte gewerbliche Verwender — insbesondere Landwirte — ist jedoch gestattet. Die Abgabe sollte daher dem in dieser Verordnung festgelegten Mechanismus zur Meldung verdächtiger Transaktionen unterliegen, da die Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 keine gleichwertige Anforderung enthält.“*

Ammoniumnitrat (CAS-Nr. 6484-52-2) [bei einer Stickstoffkonzentration im Verhältnis zum Ammoniumnitrat von 16 Gew.-% oder mehr] wurde in Anhang II aufgenommen, in dem „Stoffe, die als solche oder in Gemischen oder Stoffen der Meldepflicht für verdächtige Transaktionen unterliegen“ aufgeführt sind. Außerdem schreibt Artikel 18 Absatz 2 vor, dass bis zum 2. März 2015 zu prüfen ist, inwieweit die einschlägigen Bestimmungen über Ammoniumnitrat aus der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 in die Verordnung (EU) Nr. 98/2013 übernommen werden können.

### **3. KONSULTATION DER MITGLIEDSTAATEN**

Der Ständige Ausschuss für Ausgangsstoffe (SCP), in dem alle EU-Mitgliedstaaten vertreten sind, hat bei der Ausarbeitung des Vorschlags und der Bewertung der Risikomanagementmaßnahmen für Ammoniumnitrat von Anfang an eine führende Rolle gespielt. Diese Sachverständigengruppe wurde entsprechend den Empfehlungen im Aktionsplan der EU zur Verbesserung der Sicherheit in Bezug auf Explosivstoffe von 2008 eingesetzt, in dem Beschränkungen für den Verkauf von Ammoniumnitratdüngern an die Allgemeinheit gefordert wurden. In Ermangelung einer Verordnung mit spezifischen Beschränkungen für Stoffe, von denen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, führte der SCP 2008 Vorarbeiten im Hinblick auf die Aufnahme von Ammoniumnitrat in die (2009 durch die REACH-Verordnung aufgehobene) Richtlinie 76/769/EWG durch. Später führte der SCP auch Vorarbeiten zur Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe durch.

Am 27. Mai 2014 übermittelte die Kommission den Mitgliedern des SCP einen Fragebogen und bat sie, diesen an die für die Durchführung der Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe zuständigen Behörden weiterzuleiten. Frage 23, die Artikel 18 betraf, lautete: *Würde Ihr Mitgliedstaat die Übernahme der einschlägigen Bestimmungen über Ammoniumnitrat aus der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 in die vorliegende Verordnung befürworten?*

Insgesamt 19 der 30 befragten Behörden<sup>7</sup> beantworteten den Fragebogen und insbesondere Frage 23. Den Antworten war zu entnehmen, dass die Standpunkte der Mitgliedstaaten immer noch stark voneinander abweichen. Allerdings merkten Befragte an, dass sie weitere Diskussionen und den Entwurf eines Legislativvorschlags begrüßen würden, bevor sie endgültig Stellung beziehen.

---

<sup>7</sup> Das Vereinigte Königreich hat getrennte Behörden für Großbritannien und Nordirland benannt; Norwegen führt die Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe ebenfalls durch.

Die Antworten auf den Fragebogen wurden in der SCP-Sitzung vom 8. Oktober 2014 erörtert, es konnte jedoch kein Einvernehmen hinsichtlich dieses besonderen Punktes erzielt werden.

Am 10. November 2014 sprach die Kommission die Frage der Übernahme der einschlägigen Bestimmungen auch in der 16. Sitzung der für die Verordnungen REACH und CLP<sup>8</sup> zuständigen Behörden (CARACAL) an.

Während beider Sitzungen und danach wurden die Mitgliedstaaten um ihre konsolidierten Standpunkte gebeten. Die Meinungen gingen immer noch auseinander, und einige Mitgliedstaaten hatten noch keine Entscheidung getroffen.

Nach der Konsultation der Mitgliedstaaten vermerkt die Kommission die Hauptargumente für und gegen die Übernahme der einschlägigen Bestimmungen über Ammoniumnitrat aus der REACH-Verordnung in die Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe:

- Die Mitgliedstaaten, die die Übernahme befürworten, argumentieren, dass die Beschränkungen für Ammoniumnitrat die öffentliche Sicherheit direkt, den Schutz der menschlichen Gesundheit hingegen lediglich indirekt betreffen. Sie seien in die REACH-Verordnung aufgenommen worden, da es seinerzeit kein anderes geeignetes Regelungsinstrument gegeben habe. Da es nun maßgeschneiderte Rechtsvorschriften gebe, würde die Übernahme der Bestimmungen im Einklang mit dem Grundsatz der „besseren Rechtsetzung“ der Kommission EU-Recht harmonisieren und vereinfachen. Außerdem wurde das Argument angeführt, dass die Beibehaltung der Ammoniumnitrat-Bestimmungen in der REACH-Verordnung angesichts der verschiedenartigen inhärenten Risiken Verwirrung bei Unternehmen hervorruft.
- Die Mitgliedstaaten, die die Übernahme ablehnen, argumentieren, dass diese eine geringere Sicherheit im Zusammenhang mit Ammoniumnitrat zur Folge hätte, da die zuständigen nationalen Behörden über Genehmigungs- oder Registrierungssysteme, die sie nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 einführen dürfen, den Stoff der Allgemeinheit zugänglich machen könnten.

Die Möglichkeit der Schaffung einer dritten Regelung für Ammoniumnitrat im Rahmen der Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe war nicht Gegenstand der Konsultation. Außerdem wurden weder die rechtliche Machbarkeit der Übernahme noch die damit unter Umständen verbundenen übermäßigen Kosten angesprochen.

#### **4. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Im Aktionsplan der EU zur Verbesserung der Sicherheit in Bezug auf Explosivstoffe von 2008 wurden Beschränkungen für den Verkauf von Ammoniumnitratdünger an die Allgemeinheit gefordert. Somit besteht generell Einvernehmen darüber, dass die Vermarktung und Verwendung von Ammoniumnitrat schwerwiegende Sicherheitsbedenken hervorruft.

Da die Risiken die öffentliche Sicherheit betreffen, passen die Beschränkungen für Ammoniumnitrat nach Auffassung der Kommission besser in die Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe. Daher unterstützt die Kommission – wie ursprünglich in

---

<sup>8</sup> Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen.

ihrem Vorschlag von 2010 vorgesehen – die Übernahme der einschlägigen Bestimmungen aus der REACH-Verordnung. Das Hauptziel der REACH-Verordnung bleibt die Gewährleistung der Sicherheit, der Gesundheit und des Schutzes der Arbeitnehmer; auf die öffentliche Sicherheit nimmt die Verordnung nicht Bezug. Mit der Übernahme von Ammoniumnitrat in die Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe würden Sicherheitsbelange im Zusammenhang mit Ammoniumnitrat weiterhin unter die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 über Düngemittel fallen.

Aufgrund des immer noch fehlenden Konsenses seitens eines der Mitgesetzgeber, nämlich des Rates, in dieser Frage – sowohl hinsichtlich der Zweckmäßigkeit der Übernahme selbst als auch hinsichtlich ihrer genauen Form (d. h. ob Ammoniumnitrat einfach in Anhang I übernommen werden soll oder ob separate Regelungen eingeführt werden sollen) – würde jedoch ein Legislativvorschlag zur Übernahme der Bestimmungen wahrscheinlich keine ausreichende Unterstützung im Rat erhalten.

Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten wenig Zeit hatten, relevante Erfahrungen mit der Durchführung der Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe zu sammeln, da diese erst am 2. September 2014 in Kraft trat. Es ist somit gerechtfertigt, dass die Mitgliedstaaten die Kosten und den Nutzen einer Übernahme möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt untersuchen wollen.

Daher beabsichtigt die Kommission derzeit nicht, einen Rechtsakt zur Übernahme der einschlägigen Bestimmungen über Ammoniumnitrat aus der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 in die Verordnung (EU) Nr. 98/2013 vorzuschlagen. Stattdessen wird sie im Rahmen der für 2017 geplanten umfassenderen Prüfung gemäß Artikel 18 Absatz 1 der letztgenannten Verordnung erneut untersuchen, ob eine solche Übernahme möglich und wie sie im Einzelnen zu bewerkstelligen ist.