



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.3.2016
SWD(2016) 65 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

mit Vorschriften für die Bereitstellung von Düngeprodukten mit CE-Kennzeichnung auf dem Markt und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1069/2009 und (EG) Nr. 1107/2009

{COM(2016) 157 final}
{SWD(2016) 64 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bereitstellung von Düngeprodukten auf dem Markt

A. Handlungsbedarf

Weshalb? Um welche Problematik geht es?

Die Bedingungen für den Marktzugang für Düngeprodukte sind auf EU-Ebene nur teilweise harmonisiert. Durch die Fragmentierung des nicht harmonisierten Teils des Marktes werden die Handelsmöglichkeiten stark beeinträchtigt. Des Weiteren sind einige Fragen im Hinblick auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit in den harmonisierten Rechtsvorschriften nicht ausreichend berücksichtigt. Konkret lassen sich die folgenden operativen Probleme feststellen:

- 1) Unternehmen, die in mehreren Mitgliedstaaten am nicht harmonisierten Markt tätig sind, müssen die Kosten unterschiedlicher nationaler Rechtsvorschriften tragen, nach denen häufig eine vorherige Genehmigung einzuholen ist, was sich schwierig gestaltet.
- 2) In Bezug auf Gesundheits- und Umweltaspekte bestehen ernste Bedenken, vor allem hinsichtlich toxischer Kontaminanten in bestimmten weit verbreiteten Düngemitteln. Die geltenden Harmonisierungsrechtsvorschriften bieten einen unzureichenden Schutz für Gesundheit und Umwelt.
- 3) Die geltenden Harmonisierungsrechtsvorschriften gewähren den Marktzugang über ein Verfahren, das sich angesichts des Innovationszyklus der Branche als zu langsam erwiesen hat.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Durch die Initiative wird voraussichtlich Folgendes erreicht:

1. Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen auf EU-Ebene für alle Düngeprodukte, was die Zugangsmöglichkeiten der Branche zum Binnenmarkt verbessert, während nationale Rechtsvorschriften für Produkte, die nur auf nationalen Märkten vertrieben werden, weiterhin gelten; hierdurch werden Handelsstörungen vermieden.
2. Verbesserung des Gesundheits- und Umweltschutzes durch die Begrenzung vorhandener Kontaminanten in Düngemittelmaterialein und Zusatzstoffen in der gesamten EU.

Leichter Zugang zum harmonisierten Markt durch Einführung eines verhältnismäßigen, kostenwirksamen, transparenten und flexiblen Rechtsrahmens, wodurch dem Bedarf der Landwirte in der EU an innovativen Produkten entsprochen wird.

Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Die am harmonisierten Markt festgestellten Probleme (z. B. unzureichender Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt sowie unflexible Vorschriften, die den Marktzugang verzögern) sind durch den derzeitigen Stand der Harmonisierung bedingt und können daher nur durch Maßnahmen auf EU-Ebene beseitigt werden. Ein effektiver EU-weiter Markt für alle Düngeprodukte wird neue Marktchancen eröffnen und den Verwaltungsaufwand verringern.

In Anbetracht des sehr lokalen Charakters des Marktes für bestimmte Düngeprodukte werden diese auf EU-Ebene harmonisierten Maßnahmen jedoch fakultativ sein; daneben können Mitgliedstaaten nationale Rechtsvorschriften beibehalten oder erlassen, und das System der gegenseitigen Anerkennung bleibt bestehen.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen strategischen Optionen wurden erwogen? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Weshalb?

Option 1: Basisszenario – Die geltenden EU-Rechtsvorschriften bleiben unverändert.

Option 2: Die Rechtsetzungstechnik der Düngemittelverordnung, d. h. die Typenzulassung, wird beibehalten und auf die Harmonisierung von Düngemitteln aus organischen Rohstoffen und von anderen düngemittelbezogenen Produkten, zum Beispiel „Pflanzenhilfsmittel“, ausgeweitet.

Option 3: Harmonisierung durch die Genehmigung von Inhaltsstoffen, wobei sich eine erschöpfende Positivliste von Materialien ergibt, die einem Düngemittel absichtlich zugesetzt werden dürfen.

Option 4: Harmonisierung durch den neuen Rechtsrahmen (New Legislative Framework, NLF), der auf

obligatorischen Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen sowie freiwilligen harmonisierten technischen Normen basiert.

Option 5: Bei dieser Option erfolgt die Harmonisierung, ebenso wie bei Option 4, durch den neuen Rechtsrahmen mit seinen Anforderungen und Normen. Allerdings differiert die Beteiligung Dritter an der Bewertung der Konformität mit den Anforderungen je nach Materialkategorie; am höchsten ist sie bei Abfall und anderen Sekundärmaterialien mit möglicherweise variabler Zusammensetzung. Aus der Analyse geht Option 5 als bevorzugte Option hervor.

Bei den Optionen 2 bis 5 werden für alle Düngeprodukte Grenzwerte für Kontaminanten (einschließlich Schwermetallen) eingeführt. Bewertet wurden zwei Varianten: vollständige oder fakultative Harmonisierung, wie oben beschrieben.

Wer unterstützt welche Option?

Option 1 findet keine Unterstützung bei den Mitgliedstaaten, der Branche oder nichtstaatlichen Organisationen. Die Optionen 2 und 3 werden jeweils von einigen Mitgliedstaaten und einigen nationalen Branchenverbänden unterstützt, die den Düngemittelmarkt anhand von Listen mit zugelassen Typen und Inhaltsstoffen regeln.

Option 4 wird nicht von allen Mitgliedstaaten unterstützt, da der neue Rechtsrahmen gegenüber den bekannten Ansätzen der Optionen 2 und 3 als radikale Änderung erachtet wird.

Option 5, insbesondere in der Variante der fakultativen Harmonisierung, wird generell von der Branche (vor allem den KMU) und zahlreichen Mitgliedstaaten (darunter einige der größten) als beste Option akzeptiert.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile bietet die bevorzugte Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Der Zugang zu dem entsprechend dem neuen Rechtsrahmen geregelten Markt für Düngeprodukte würde erleichtert, und die Konformität solcher Produkte mit den Sicherheits- und Qualitätsanforderungen würde ein höheres Sicherheitsniveau in der Lebensmittelkette gewährleisten. Die Vorteile im Hinblick auf den Zugang zum Binnenmarkt und die Marktflexibilität der bevorzugten Option (Option 5) sind denen von Option 4 sehr ähnlich. In der Folgenabschätzung wird davon ausgegangen, dass diese Option mit geringeren Verwaltungskosten sowohl für Behörden als auch für Wirtschaftsakteure verbunden ist als der Status quo, zudem mit wesentlich geringeren Verwaltungskosten für Behörden als bei der Option mit Typenzulassung; dies würde die Marktflexibilität erheblich steigern, wodurch wiederum Innovationsanreize geschaffen würden.

Die Variante der fakultativen Harmonisierung böte den zusätzlichen Vorteil, dass nur Wirtschaftsakteure betroffen wären, die tatsächlich an einem Marktzugang in mehreren Mitgliedstaaten interessiert sind – dies entspricht den Grundsätzen der Subsidiarität und der besseren Rechtsetzung.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Die Kosten der bevorzugten Option stehen im Verhältnis zu den erwarteten Vorteilen für Unternehmen und Gesellschaft. Für die Behörden gestaltet sich die Option ziemlich kostenneutral. In Bezug auf Produkte, für die der neue Rechtsrahmen gilt, wären einige zusätzliche Normungsarbeiten hinsichtlich der Testmethoden erforderlich.

Option 5 wäre für die Wirtschaftsakteure mit geringeren Verwaltungskosten verbunden als die Option mit Typenzulassung. Es steht jedoch zu erwarten, dass in bestimmten Fällen die Verwaltungskosten auf der Ebene einzelner Unternehmen höher sein werden als beim Status quo. Dies beträfe vor allem Hersteller von relativ variablen Materialien, bei deren Konformitätsbewertung in hohem Maße Dritte beteiligt werden müssen. KMU, die an der Herstellung von Düngeprodukten beteiligt sind, welche der Zertifizierung durch Dritte unterliegen, müssten für die Überprüfung der Konformität ihrer Produkte mit den Anforderungen Gebühren an eine notifizierte Stelle entrichten. Die Variante der fakultativen Harmonisierung könnte für die nationalen Verwaltungen mit höheren Kosten verbunden sein als eine vollständige Harmonisierung, da sie möglicherweise nationale Verfahren in gewissem Umfang beibehalten müssten. Die Umstellungskosten für Düngeprodukte, die bereits unter die geltende Verordnung fallen, wären minimal, da die Ausstellung der Konformitätserklärung für Produkte durch den Hersteller selbst erlaubt sein wird. Die Mitgliedstaaten müssten die Qualität der notifizierten Stellen gewährleisten.

Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus?

Unternehmen, die sich für den harmonisierten Weg entscheiden, würden von einem leichteren Zugang zum gesamten EU-Markt profitieren. Zudem würden die Verwaltungskosten sinken, da eine geringere Notwendigkeit bestünde, einzelne Produkte nach unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften zu registrieren. Hersteller, die keiner Zertifizierung durch Dritte unterliegen, wären weniger stark betroffen als Hersteller, die die Kosten einer Zertifizierung durch Dritte tragen müssten (z. B. KMU). Diese Kosten würden durch die geringere Kontrollhäufigkeit entsprechend der Produktionsmenge und die geringere Zahl externer Probenahmen nach dem

Jahr der Anerkennung abgemildert. In diesem Sinne würde die fakultative Harmonisierung den reibungslosen Übergang zum neuen Rechtsrahmen erleichtern, da sie den Herstellern die Wahl lässt, ob sie ihre Produkte auf dem lokalen Markt oder auf den EU-Märkten vertreiben.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Für die nationalen Haushalte wäre weitgehende Kostenneutralität gegeben. Die Kosten der Durchführung nationaler Rechtsvorschriften werden unverändert bleiben, im Lauf der Zeit jedoch sinken, wenn sich zunehmend mehr Unternehmen für den von der Düngemittelverordnung eröffneten harmonisierten Weg entscheiden, während die Marktüberwachungskosten gleich bleiben oder unter Umständen leicht steigen werden.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Durch den Vorschlag verringert sich voraussichtlich die Abhängigkeit von nicht heimischen Rohstoffen, indem die Möglichkeit eines leichteren Zugangs zum gesamten EU-Markt für – beispielsweise aus organischem oder recyceltem Material hergestellte – innovative Produkte geschaffen wird. Es könnte Auswirkungen auf die Einfuhrströme in die EU geben, wie die eingehende Analyse in einer getrennten Folgenabschätzung aus dem Jahr 2011 zu möglichen Höchstgehalten für Cadmium gezeigt hat.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die politische Strategie überprüft?

Eine Ex-post-Bewertung der Verordnung soll fünf Jahre nach ihrer Durchführung erfolgen und wird auf dem Feedback basieren, das über verschiedene, bereits im Rahmen der geltenden Düngemittelverordnung eingerichtete Kooperationsmechanismen (Expertengruppen) eingeholt wird. Die Liste der Kontaminanten und ihrer jeweiligen Grenzwerte könnte jederzeit überarbeitet werden, wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass die Mengen an Bodenkontaminanten aus Düngemitteln reduziert werden müssen.