



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.2.2023
SWD(2023) 50 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1009 im Hinblick auf die digitale
Kennzeichnung von EU-Düngeprodukten**

{COM(2023) 98 final} - {SEC(2023) 99 final} - {SWD(2023) 48 final} -
{SWD(2023) 49 final}

DE

DE

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1009 über Düngeprodukte (EU-Düngeprodukteverordnung)

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Die Verordnung über Düngeprodukte (Düngeprodukteverordnung) gilt seit dem 16. Juli 2022 und enthält Vorschriften für die Bereitstellung von EU-Düngeprodukten auf dem Binnenmarkt. In der EU haben die Hersteller von Düngeprodukten die Wahl: Sie können ihre Produkte als „harmonisierte Produkte“ (Produkte, die der Düngeprodukteverordnung entsprechen) in Verkehr bringen. Diese Produkte können im Binnenmarkt frei verkehren. Sie können sie aber auch als „nicht harmonisierte Produkte“ (Produkte, die den in den einzelnen EU-Ländern geltenden nationalen Vorschriften entsprechen) in Verkehr bringen. Diese Folgenabschätzung betrifft die Digitalisierung der Kennzeichnung von EU-Düngeprodukten (d. h. von Düngeprodukten, die gemäß der Düngeprodukteverordnung in Verkehr gebracht werden).

Im Rahmen der Düngeprodukteverordnung sind die Kennzeichnungsanforderungen im Vergleich zur vorherigen Verordnung erheblich gestiegen. Außerdem gibt es keine Vorschriften für die freiwillige Digitalisierung der Etiketten, sodass es keine Mindeststandards gibt, um die Qualität der Informationen zu gewährleisten, die derzeit auf freiwilliger Basis digital bereitgestellt werden.

Diese Sachverhalte führen zum **ersten Problem: Die Kennzeichnungen auf EU-Düngeprodukten sind für die Nutzer schwer lesbar.**

Darüber hinaus nehmen die Etiketten aufgrund der umfangreichen Kennzeichnungsanforderungen der Düngeprodukteverordnung viel Platz ein. Dies kann sich als Hindernis für den wirksamen freien Verkehr der Produkte erweisen, da für mehrsprachige Etiketten viel Platz gebraucht wird. Zudem ändern sich einige Kennzeichnungsinformationen häufig. Bei organischen Düngemitteln beispielsweise kann der Gehalt der verschiedenen Nährstoffformen je nach Qualität der verwendeten Eingangsmaterialien von Charge zu Charge variieren.

Hinzu kommt, dass einige Wirtschaftsakteure aus der Branche die Etiketten umgestalten, bevor das Produkt die Endnutzer erreicht, da die Produkte entweder vermischt, umgepackt oder umbenannt werden. Zugleich sind für als Massengut verkaufte Produkte für jeden Kunden personalisierte Merkblätter erforderlich, was auch angesichts der besonderen Art des losen Verkaufs mit einem ungerechtfertigten Verwaltungsaufwand verbunden ist.

Diese Sachverhalte führen zum **zweiten Problem: Die Verwaltung der Etiketten von EU-Düngeprodukten gestaltet sich für die Hersteller schwierig.**

Was soll erreicht werden?

Diese Initiative soll dazu beitragen, ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, die Sicherheit und die Umwelt zu erreichen und durch die Angleichung der Vorschriften in der gesamten EU-27 das wirksame Funktionieren des Binnenmarkts für Düngeprodukte zu gewährleisten. Konkret soll diese Initiative die Lesbarkeit der Etiketten von EU-Düngeprodukten verbessern und den Wirtschaftsakteuren dabei helfen, die Etiketten ordnungsgemäß zu verwalten.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die EU-Länder könnten einen Teil des Problems auf nationaler Ebene angehen, indem sie ihre eigenen Vorschriften über Mindeststandards für die Digitalisierung der Etiketten erlassen, da dieses Thema in der Düngeprodukteverordnung selbst noch nicht geregelt ist.

Dies würde jedoch das erste festgestellte Problem nicht lösen, da die gleichen Informationen auf den physischen Etiketten ohne Änderungen bereitgestellt würden. Ein solcher Ansatz würde unweigerlich zu unterschiedlichen Praktiken in der gesamten EU führen und Hindernisse für das Funktionieren des Binnenmarkts schaffen. Dies könnte zu Ungleichheiten in Bezug auf potenzielle Kosteneinsparungen und die Kommunikation von Informationen führen. Es würde auch die Kosten für die Unternehmen erhöhen, da sie sich an unterschiedliche Anforderungen an die digitale Kennzeichnung in den einzelnen EU-Ländern anpassen müssten.

Im Gegensatz dazu bringt die Einführung der Bedingungen für das digitale Etikett auf EU-Ebene den Mehrwert einer Angleichung der verschiedenen Praktiken mit sich. Eine entsprechende Initiative würde das Funktionieren des Binnenmarkts verbessern und gleichzeitig das mit der Düngereprodukteverordnung angestrebte hohe Schutzniveau gewährleisten, da gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen würden.

Der Mehrwert von EU-Maßnahmen liegt außerdem darin, dass dadurch Skaleneffekte in der Düngemittelindustrie erzielt werden können. Eine EU-weite Angleichung der Anforderungen an die digitale Kennzeichnung könnte die Verwendung mehrsprachiger Etiketten und somit den Vertrieb von Produkten mit demselben Etikett in mehr als einem EU-Land erleichtern.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Neben dem Basisszenario, bei dem keine Maßnahmen ergriffen werden, werden in der Folgenabschätzung drei politische Optionen (PO) ermittelt. Die Optionen können kombiniert werden.

- **PO1** sieht die Ausarbeitung eines Leitfadens der Kommission zur digitalen Kennzeichnung vor.
- **PO2** kann in **fünf verschiedene Optionen (2a – 2e)** unterteilt werden, die die Bereitstellung verschiedener Mengen an Informationen auf einem digitalen Etikett ermöglichen.

Bei allen Optionen zur Einführung einer digitalen Kennzeichnung bleibt die Möglichkeit, die ausgewählten Informationen physisch auf einem Produkt oder durch ein digitales Etikett zu kennzeichnen, freiwillig. Jede Option, mit der digitale Kennzeichnungen eingeführt werden, erfordert überdies die Beachtung einiger Grundprinzipien, damit die Endnutzer geschützt und die Zugänglichkeit, Verfügbarkeit und Qualität digitaler Informationen gewährleistet werden.

In einigen der nachstehenden Optionen wird zwischen professionellen und nichtprofessionellen Nutzern unterschieden. Diese Unterscheidung wurde aufgenommen, da in der Folgenabschätzung festgestellt wurde, dass es von der Nutzergruppe abhängt, welche Informationen Nutzer für wesentlich halten und auch wie sie das Etikett nutzen. (So haben nichtprofessionelle Nutzer, d. h. Hobbygärtner, die nicht gewerblich tätig sind, häufig Schwierigkeiten, die technischen Informationen auf dem Etikett zu verstehen, während professionelle Nutzer insgesamt weniger auf Etiketten angewiesen sind.)

- **PO2a** würde es ermöglichen, *einige* Kennzeichnungsinformationen nur digital bereitzustellen.
 - Mit **PO2b** wäre es möglich, *einige* Informationen auf dem Etikett nur digital bereitzustellen, wobei zwischen professionellen und nichtprofessionellen Nutzern unterschieden würde.
 - Mit **PO2c** könnten die *meisten* Informationen auf dem Etikett rein digital bereitgestellt werden.
 - **PO2d** würde es ermöglichen, dass die *meisten* Informationen auf dem Etikett nur digital bereitgestellt werden, wobei zwischen professionellen und nichtprofessionellen Nutzern unterschieden würde
 - **PO2e** würde es ermöglichen, für nichtprofessionelle Nutzer *einige* der Informationen auf dem Etikett rein digital bereitzustellen und für professionelle Nutzer die *meisten* Informationen auf dem Etikett rein digital bereitzustellen.
- **PO3** ermöglicht die digitale Bereitstellung aller Informationen auf dem Etikett bei Produkten, die als Massengut (ohne Produktverpackung) verkauft werden, und bei Produkten, die nicht an Endnutzer verkauft werden (z. B. von industriellen Nutzern wie Herstellern von Gemischen sowie Verpackungs- und Umverpackungsbetrieben verwendete Produkte).

Die bevorzugte Option ist **PO2a** in Kombination mit **PO3**. Während PO2a in Bezug auf den Umfang der Informationen, die rein digital bereitgestellt werden dürfen, am vorsichtigsten ist, trägt PO3 zusätzlich erheblich zur wirksamen Lösung der beiden Probleme bei, indem sie auf bestimmte Marktsegmente ausgerichtet ist, in denen die digitale Kennzeichnung bei geringem Risiko mit großer Wirkung eingeführt werden kann. Dieses

bevorzugte Paket gewährleistet den ausgewogensten Ansatz in Bezug auf Kosten und Nutzen, während die digitale Kluft¹ am stärksten berücksichtigt wird.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

In der Konsultation hat sich eine breite Unterstützung für die Digitalisierung einiger Informationen auf dem Etikett bestätigt. Insgesamt sprachen sich die Interessenträger aus der Industrie eher für PO2a und PO2d aus (PO2d ermöglicht es, die größte Menge von Etikettinformationen auf ein digitales Etikett zu übertragen). Die unterschiedliche Präferenz für diese beiden Optionen lässt sich durch den unterschiedlichen Grad der Digitalisierung in verschiedenen Unternehmen erklären (74 % der Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation gaben an, dass sie Produktinformationen bereits digital bereitstellen).

Im Hinblick auf die allgemeine Digitalisierung der Kennzeichnungen für EU-Düngeprodukte sprachen sich die Behörden im Allgemeinen für PO2a und PO2b aus, insbesondere als Modell für den Übergang (d. h. schrittweise Umstellung auf mehr digitale Kennzeichnung, wenn Vertrauen gewonnen wurde). Bei PO2b gab es Meinungsverschiedenheiten zwischen den nationalen Behörden bezüglich der Umsetzbarkeit einer Unterscheidung zwischen professionellen und nicht professionellen Nutzern.

PO3 wird von allen Interessenträgern (Industrie, Behörden und Produktnutzern) weithin akzeptiert.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

In der Folgenabschätzung wird davon ausgegangen, dass sich der jährliche Gesamtnutzen für Unternehmen durch das bevorzugte Optionspaket auf 6857 EUR für KMU und 62 833 EUR für große Unternehmen beläuft. Die Einsparungen kompensieren die unten genannten Kosten, und es wird erwartet, dass die Kosteneinsparungen längerfristig zunehmen werden. Die Möglichkeit, im Rahmen von PO2a bestimmte Informationen und im Rahmen von PO3 alle Informationen zu an Wirtschaftsakteure verkauften Produkten ausschließlich digital bereitzustellen, würde zu Kosteneinsparungen für die Branche führen, denn die Hersteller – einschließlich KMU – können auch in Zukunft frei entscheiden, ob sie von der digitalen Kennzeichnung Gebrauch machen.

- Folglich würden diejenigen Hersteller, die zumindest mittel- oder langfristig mit Kosteneinsparungen rechnen, sich dafür entscheiden.
- Die Aktualisierung digitaler Etiketten ist kostengünstiger, sodass langfristig aufgrund des selteneren Nachdrucks von Etiketten mit Einsparungen zu rechnen ist.

Daher wird das bevorzugte Optionspaket die Kennzeichnungskosten senken und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaftsakteure schaffen. Zur Senkung der Kennzeichnungskosten kommt es, weil einerseits mehr Sprachen in das Etikett aufgenommen werden und andererseits der Nachdruck aufgrund von Änderungen am Etikett entfällt. Die Folgenabschätzung bestätigt, dass die Kosteneinsparungen für die Industrie umso größer sind, je mehr Informationen auf dem Etikett digital bereitgestellt werden dürfen (insbesondere wenn die Informationen sich rasch ändern). Dies ist der Hauptgrund, warum PO3 erhebliche Vorteile erbringen würde.

Ferner werden unter PO2a alle sicherheitsrelevanten Informationen auf dem physischen Etikett beibehalten. Da weniger Informationen auf dem physischen Etikett anzugeben sind, werden die Sicherheitsinformationen besser sichtbar, was zum Ziel des Schutzes der Gesundheit und der Umwelt beiträgt. Aufgrund der besonderen Art der unter PO3 fallenden Produkte (d. h. unverpacktes Schüttgut oder Produkte, die dazu bestimmt sind, vor Erreichen eines Endnutzers kombiniert und gemischt zu werden) wird die Bereitstellung aller Produktinformationen – einschließlich Sicherheitsinformationen – in digitaler Form in diesem Fall als akzeptabel erachtet.

Schließlich ist dieses bevorzugte Optionspaket leichter anzuwenden und durchzusetzen, da nicht zwischen professionellen und nichtprofessionellen Nutzern unterschieden wird. Eine solche Unterscheidung findet sich in

¹ „Digitale Kluft“ bezieht sich auf die Unterscheidung zwischen denjenigen, die über einen Internetzugang verfügen und in der Lage sind, neue, im Internet angebotene Dienstleistungen zu nutzen, und denjenigen, die von der Nutzung dieser Dienstleistungen ausgeschlossen sind.

der Düngeprodukteverordnung selbst nicht. Sie hätte zum einen bedeutet, dass die Hersteller ihre Produkte auf die eine oder die andere der beiden Kategorien ausrichten müssten, und zum anderen, dass die Durchsetzungsbehörden verhindern müssten, dass Produkte für professionelle Nutzer an nichtprofessionelle Nutzer verkauft werden.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

In der Folgenabschätzung wird davon ausgegangen, dass die Kosten für die Bereitstellung von Informationen in digitaler Form für Unternehmen bei PO2a–PO2e und PO3 mehr oder weniger gleich wären.

Trotz **einmaliger Kosten** (z. B. Kosten für den Erwerb von Geräten zum Lesen von QR-Codes und die Neugestaltung der Etiketten – schätzungsweise 14 998 EUR für Großunternehmen und 1796 EUR für KMU) und **laufender Kosten** (z. B. Umschulung des Personals, Abschreibung von Ausrüstung und Wartung von Software und Webseiten – schätzungsweise 2700 EUR für große Unternehmen und 1170 EUR für KMU) dürfte die Kombination aus PO2a und PO3 zu Kosteneinsparungen führen (wie im vorherigen Abschnitt erläutert).

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Politische Optionen, die KMU über Gebühr benachteiligen würden, z. B. Optionen, bei denen eine obligatorische digitale Kennzeichnung vorgeschlagen wird, wurden in einer frühen Phase des Überprüfungsverfahrens verworfen.

Die Kombination aus PO2a und PO3 wird es KMU ermöglichen, die Vorteile des digitalen Zeitalters zu nutzen, und wird ähnlich wie bei größeren Unternehmen zu einer potenziellen Verringerung der Verwaltungslasten führen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Wahrscheinlichkeit, dass KMU Informationen über ihre Produkte online bereitstellen, im Vergleich zu großen Unternehmen geringer ist – allerdings nicht in erheblichem Maße. Aus den Ergebnissen der öffentlichen Konsultation geht hervor, dass 70 % der KMU bereits digitale Informationen über ihre Produkte bereitstellen, verglichen mit 79 % der Großunternehmen. Dies zeigt, dass die Einführung einer freiwilligen digitalen Kennzeichnung sehr wahrscheinlich für KMU von Vorteil wäre.

Die Möglichkeit, die Kennzeichnungsinformationen von einem physischen Etikett auf ein digitales zu übertragen, wird die Wettbewerbsfähigkeit derjenigen Unternehmen fördern, die Probleme durch Platzbeschränkungen bei den Etiketten haben. Eine Reduzierung der auf dem physischen Etikett erforderlichen Informationen kann den freien Verkehr von Düngeprodukten in allen 27 EU-Ländern verbessern.

Die Möglichkeit, mehr Sprachen in die physischen Etiketten aufzunehmen (indem einige Informationen auf ein digitales Etikett verlagert würden), würde bedeuten, dass es kostengünstiger würde, Produkte in mehreren EU-Ländern zu vertreiben. Dies begünstigt höhere Investitionen und Größenvorteile.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Nein, wenngleich die EU-Länder möglicherweise gewisse Kosten für die Anpassung an die neue Verordnung tragen müssen. Da sie jedoch bereits über digitale Kompetenzen verfügen und sich in ihrer beruflichen Funktion mit digitalen Geräten befassen, wird dies keine nennenswerten Auswirkungen/Aufwendungen nach sich ziehen.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Es wurden keine anderen nennenswerten Auswirkungen ermittelt.

Wie steht es um die Verhältnismäßigkeit?

Die bevorzugte Option entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie geht nicht über das zur Erreichung der verfolgten Ziele erforderliche Maß hinaus. Die Digitalisierung der Etiketten bleibt fakultativ. Immer wenn die Option in Anspruch genommen wird, gelten auch die allgemeinen Grundsätze der digitalen Kennzeichnung, um die Qualität und Zugänglichkeit der digital bereitgestellten Informationen zu gewährleisten.

Entsprechend dem Ansatz, der bei der digitalen Kennzeichnung von Chemikalien (CLP-Verordnung) und Detergenzien verfolgt wird, kann der Umfang der digital verfügbaren Informationen in Zukunft möglicherweise erhöht werden, wenn Erfahrungen mit der digitalen Kennzeichnung gewonnen worden sind und das Vertrauen gewachsen ist. Dies könnte das Vereinfachungspotenzial für die Industrie weiter vergrößern.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die neue Verordnung wird im Rahmen der Gesamtbewertung der Funktionsweise der Düngereprodukteverordnung im Jahr 2026 bewertet.