



Sachstand

Mögliche Auswirkungen der geplanten EU-Düngemittelverordnung auf kleinere Betriebe

Mögliche Auswirkungen der geplanten EU-Düngemittelverordnung auf kleinere Betriebe

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 090/17
Abschluss der Arbeit: 20. Dezember 2017
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr; Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Einleitung	4
3.	Verordnungsvorschlag	6
4.	Folgenabschätzung und Konsultationen mit Interessengruppen	7
5.	Ex-post-Evaluation - Evaluation of Regulation (EC) 2003/2003	8

1. Fragestellung

Gefragt wurde nach den Auswirkungen der geplanten EU-Düngemittelverordnung auf kleinere Betriebe.

2. Einleitung

Die geplante EU-Düngemittelverordnung, der „*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*“¹, der im März 2016 von der EU-Kommission im Rahmen des Kreislaufwirtschaftspaketes vorgelegt wurde, soll die derzeitige Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 ablösen. Die Ex-post-Evaluation der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 hatte im Jahr 2010 ergeben, dass vor allem **anorganische Düngemittel (Mineraldünger)** in den Verordnungsbereich fallen und somit rund 50 Prozent der Düngemittel („*im Einklang mit der Kreislaufwirtschaft gewonnene Düngemittel*“²) noch immer nicht harmonisiert seien.

Die noch geltende Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 deckt **in Deutschland** „*etwa 90 bis 95 % des Massendüngermarktes*“ ab. Sie enthält „*keine Schadstoffregelungen*“³. Die unter diese Verordnung fallenden Düngemittel werden als **EG-Düngemittel** gekennzeichnet.

An dieser Stelle muss zunächst zum einen darauf hingewiesen werden, dass für den Verordnungsvorschlag das parlamentarische Verfahren noch läuft und kein abschließender Verordnungstext vorliegt, und zum anderen, dass die nationalen Düngemittelregelungen grundsätzlich bestehen bleiben.⁴ Der Verordnungsvorschlag sieht eine „*freiwillige Harmonisierung*“⁵ bzw. eine „*fakultative Harmonisierung*“⁶ vor. Im Bericht des Europäischen Parlaments (EP) vom 25. Juli 2017 über den Verordnungsvorschlag heißt es, es werde den „*Mitgliedstaaten freigestellt, nicht*

1 COM/2016/0157 final - 2016/084 (COD). http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d117e80d-ec28-11e5-8a81-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF und Anhänge http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d117e80d-ec28-11e5-8a81-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_2&format=PDF

2 Europäische Kommission (2016). Unterrichtung. 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. S. 3. 17. März 2016. https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0101-0200/143-16.pdf?__blob=publicationFile&v=1

3 Embert, Georg (2016). EU-Düngemittelrecht – neue Vorschriften, neue Nährstoffquellen • Aktuelles EG-Düngemittelrecht und aktuelle Fragen dazu • Neues Düngemittelrecht der EU. http://www.iva.de/sites/default/files/pdfs/wuerzburg_tagung_2016_embert.pdf; siehe auch <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2017-0270&language=DE#title3>

4 Telefonische Antwort des BMEL vom 18. Dezember 2017.

5 S. 9. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d117e80d-ec28-11e5-8a81-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

6 S. 150. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0270+0+DOC+PDF+V0//DE>

harmonisierte Düngemittel auf dem heimischen Markt zuzulassen, ohne dass Wirtschaftsakteuren, die grenzüberschreitenden Handel treiben und größere Märkte erschließen möchten, die Möglichkeit genommen wird, sich für die Vorteile des harmonisierten Rechtsrahmens zu entscheiden.“⁷

Im Online-Newsletter der Bundesgütegemeinschaft Kompost e.V. heißt es somit folgerichtig:

„Die EU-Kommission sieht eine „optionale Harmonisierung“⁸ vor: Den Düngemittelherstellern wird die Entscheidung freigestellt, ob sie ihr Produkt mit der CE-Kennzeichnung versehen, wodurch es im Binnenmarkt frei handelbar wäre, oder ob sie es nach „nationalen, auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung im Binnenmarkt basierenden Regeln“ auf den Markt bringen wollen. Der Hersteller kann also selbst entscheiden, ob er sein Erzeugnis mit CE-Kennzeichnung oder nach nationalem Recht (z.B. nach der deutschen DüMV⁹) in Verkehr bringt.“¹⁰

Die Berichterstatterin des EP vertritt die Ansicht, dass durch die geplante Verordnung der Verwaltungsaufwand für Düngemittelhersteller, die „Zugang zu mehr als einem nationalen Hoheitsgebiet auf dem Binnenmarkt“ wünschen, „vereinfacht und verringert“ werde, da der Zugang nicht länger von der „gegenseitigen Anerkennung“¹¹ abhängt. Für Düngemittelhersteller, die „keine Konformität mit den EU-Vorschriften“ anstreben würden, sei „vorbehaltlich nationaler Vorschriften“ der Zugang zu einzelstaatlichen Märkten auch nicht unmöglich und nicht beschränkt. So heißt es dort:

7 S. 150. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0270+0+DOC+PDF+V0//DE>

8 S. 150. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0270+0+DOC+PDF+V0//DE>

9 Verordnung über das Inverkehrbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln (Düngemittelverordnung - DüMV).

10 Humuswirtschaft & Kompost (2016). CE-Kennzeichnung für Düngemittel geplant. aktuell 06 2016. https://www.kompost.de/fileadmin/user_upload/Dateien/HUK_aktuell/2016/H_K_6-2016.pdf

11 In der Begründung des Verordnungsentwurfs heißt es:

„Viele Mitgliedstaaten verfügen über detaillierte nationale Vorschriften und Normen für solche nicht harmonisierten Düngemittel, mit Umweltauflagen (z. B. Belastungsgrenzen für Schwermetalle), wie sie für EG-Düngemittel nicht gelten. Zudem hat sich der freie Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten durch gegenseitige Anerkennung als äußerst schwierig erwiesen. Hersteller von Düngemitteln aus organischen oder sekundären Rohstoffen, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind und auf dem Markt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats tätig sein möchten, müssen daher häufig äußerst kostspielige Verwaltungsaufgaben erfüllen. (...) Hersteller mit Sitz in Mitgliedstaaten mit einem kleinen Inlandsmarkt sind angesichts des Überschusses an verfügbaren organischen Sekundärrohstoffen (in der Regel Stalldung) davon besonders betroffen.“ (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. S. 3. 17. März 2016. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d117e80d-ec28-11e5-8a81-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF)

„Zugleich wird verhindert, dass der Marktzugang für Hersteller, die keine Konformität mit den EU-Vorschriften anstreben, unmöglich oder beschränkt ist, indem ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, vorbehaltlich nationaler Vorschriften Zugang zu einzelstaatlichen Märkten zu erhalten oder im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung grenzüberschreitend tätig zu sein.“¹²

Die Berichterstatterin weist allerdings auf einen möglicherweise erhöhten Bürokratieaufwand durch die geplante Neuregelung hin.¹³

3. Verordnungsvorschlag

Die geplante EU-Düngemittelverordnung soll zu einer europaweiten Harmonisierung des Düngerechts auch für **organische Düngemittel** aus „*tierischen oder sonstigen landwirtschaftlichen Nebenzeugnissen oder recycelten Bioabfällen aus der Lebensmittelkette*“¹⁴ führen. Ziel des Verordnungsvorschlags ist es, u.a., „*in der EU Anreize für die großindustrielle Herstellung von Düngemitteln aus nicht eingeführten organischen oder sekundären Rohstoffen nach dem Kreislaufwirtschaftsmodell (durch die Umwandlung von Abfällen in Nährstoffe für Nutzpflanzen) zu schaffen*“¹⁵. Ein weiteres Ziel ist es u.a. „*einheitliche Grenzwerte für Cadmium in Phosphatdüngern festzulegen*“; dadurch würden „*die Markthindernisse beseitigt, die durch die in einigen besorgten Mitgliedstaaten festgesetzten Cadmiumgrenzwerte entstanden sind*“¹⁶. Da die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 keine Grenzwerte enthält „*haben einige Mitgliedstaaten einseitig unter Berufung auf Artikel 114 AEUV Cadmiumhöchstgehalte in EG-Düngemitteln festgelegt, so dass auch*

12 Europäisches Parlament (2017). Bericht über den 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)0157 – C8-0123/2016 – 2016/0084(COD)) Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz Berichterstatterin: Ildikó Gáll-Pelcz. Verfasser der Stellungnahmen: Elisabetta Gardini, Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit Jan Huitema, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. S. 152. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0270+0+DOC+PDF+V0//DE>

13 Ebenda. S. 152. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0270+0+DOC+PDF+V0//DE>

14 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. S. 2. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d117e80d-ec28-11e5-8a81-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

15 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. S. 4. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d117e80d-ec28-11e5-8a81-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

16 Ebenda.

im harmonisierten Bereich Einzelmärkte entstanden sind. Das Vorhandensein von Kontaminanten in Düngemitteln, die derzeit national geregelt sind (z. B. in durch Recycling aus Klärschlamm gewonnenen Nährstoffen), wirft ähnliche Bedenken auf.“¹⁷

Die drei EU-Staaten, die einseitig Cadmiumhöchstgehalte in EG-Düngemitteln festgelegt haben sind die Länder Österreich, Finnland und Schweden. Sie verbieten das Inverkehrbringen von EG-Düngemitteln, die bestimmte Cadmiumgrenzwerte im Hinblick auf Phosphatdünger¹⁸ überschreiten.¹⁹

4. Folgenabschätzung und Konsultationen mit Interessengruppen

Im Bericht des EP über den Verordnungsvorschlag wird erklärt, der Vorschlag basiere auf „umfassenden Konsultationen mit Interessenträgern“ und beruhe auf einer Folgenabschätzung.²⁰

Der Verordnungsvorschlag selbst enthält in Abschnitt drei auf den Seiten acht bis zehn die „Ergebnisse (...) der Konsultation der Interessenträger und der Folgenabschätzung“²¹ (**ANLAGE 1**). Die Grundlage für die Folgenabschätzung bildet demnach die im Jahr 2010 durchgeführte Ex-post-Evaluation der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 (siehe hierzu **unter Punkt 5**).

17 Ebenda.

18 Nach Angaben der EU-Kommission zählt Phosphat - einer der wichtigsten Bestandteile von Düngemitteln - wegen der Abhängigkeit von Importen zu den „kritischen Rohstoffen“. Der Bedarf von Phosphatgestein könnte zu etwa 20 - 30 % aus EU Abfällen (vor allem Klärschlamm) gedeckt werden, stattdessen werde mehr als 90 % des Rohstoffs eingeführt, vor allem aus Marokko, Tunesien und Russland. Problematisch sei vor allem der Cadmiumgehalt in anorganischen Phosphatdüngern. (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. S. 4. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d117e80d-ec28-11e5-8a81-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF)

Der Cadmiumgehalt des Phosphatgesteins aus Russland ist allerdings äußerst gering. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/INTA/DT/2017/02-27/1107211DE.pdf

19 Briefing EU Legislation in Progress (2017). CE marked fertilising products. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582010/EPRS_BRI\(2016\)582010_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582010/EPRS_BRI(2016)582010_EN.pdf)

“The limit is set at 75 mg cadmium/kg phosphorus in Austria, 50 mg/kg in Finland and 100 mg/kg in Sweden.” (Quelle: Ebenda).

20 Europäisches Parlament (2017). Bericht vom 25. Juli 2017 über den 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)0157 – C8-0123/2016 – 2016/0084(COD)). S. 149. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0270+0+DOC+PDF+V0//DE>

21 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. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d117e80d-ec28-11e5-8a81-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG“ werden die Auswirkungen des Verordnungsvorschlags auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen, wie folgt skizziert:

„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.“²²

In der englischen Fassung im COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT „IMPACT ASSESSMENT“²³ (Folgenabschätzung) vom 17. März 2016 wird zu der Frage *“Who is affected, in what ways and to what extent?”* auf den Seiten 22 bis 24 Stellung genommen (**ANLAGE 2**). Im Annex IV sind die Ergebnisse der Konsultationen mit kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) (*“Results of Consultation of SMEs²⁴”*) zusammengestellt, die auf den Antworten von 61 KMU aus 10 EU-Staaten beruhen. Aus Deutschland wurde eine Antwort berücksichtigt. Die Ergebnisse finden sich auf den Seiten 153 - 179 und liegen als **ANLAGE 3** bei.

5. Ex-post-Evaluation - Evaluation of Regulation (EC) 2003/2003

Im Anhang des im November 2010 vom *Center for Strategy & Evaluation Services* verfassten Abschlussberichts zur Evaluierung der Verordnung (EG) 2003/2003 (*„Evaluation of Regulation (EC) 2003/2003 relating to Fertilisers“*) finden sich die Daten einzelner Länder (*„country fiches“*) zu den Gegebenheiten des jeweiligen Düngemittelmarktes.

Im *„country fiche“* (Datenblatt) zu **Deutschland (ANLAGE 4)** heißt es, dass in Deutschland 50 bis 70 Unternehmen Düngemittel produzierten. Hiervon seien 13 Unternehmen Hersteller von Basisdüngertypen. BASF, K + S, Compo (Teil von K + S) und YARA seien die Hauptproduzenten

22 EU-Kommission. 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. 17. März 2016 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0065&from=EN>

23 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. IMPACT ASSESSMENT. Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules on the making available on the market of CE marked fertilising products and amending Regulations (EC) No 1069/2009 and (EC) No 1107/2009. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2016/EN/SWD-2016-64-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

24 KMU=SME (*Small and Medium-sized Enterprises*).

von Basisdüngern. Diese Unternehmen seien große multinationale Akteure mit vielen Tochtergesellschaften. Mischdüngerhersteller und andere Produzenten seien kleinere Unternehmen. Im Jahr 2007 habe es in dem Bereich 10.500 Beschäftigte gegeben. Zur nationalen Regelung wird ausgeführt, die Umweltvorschrift sei streng („*strict environmental regulation*“). Es gebe keinen Registrierungsprozess. Die nationale Regelung sei im Vergleich zur EU strenger hinsichtlich der Schwermetalle und der organischen Schadstoffe. Nach nationalen Angaben würden rund 80 bis 90% der Mineraldünger auf dem Markt den EU-Anforderungen entsprechen.²⁵

Zur gegenseitigen Anerkennung („*mutual recognition*“) wird ausgeführt, auf nationaler Ebene seien die bisherigen Erfahrungen zur gegenseitigen Anerkennung begrenzt. Es gebe Informationen zu acht Anfragen von Unternehmen in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung im Jahr 2009 und einer ähnlichen Anzahl bis zum Jahr 2010. Deutschland lehne die gegenseitige Anerkennung ab, weil es befürchte, dass dies die nationale Regulierung und die Düngemittelverordnung untergraben könne. Die gegenseitige Anerkennung führe zu zunehmender Verwirrung und verhindere die Entwicklung eines harmonisierten Marktes.²⁶

25 Center for Strategy & Evaluation Services (2010). Evaluation of Regulation (EC) 2003/2003 relating to Fertilisers. Framework Service Contract for the Procurement of Studies and other Supporting Services on Commission Impact Assessments and Evaluations Interim, final and ex-post evaluations of policies, programmes and other activities. Final Report November 2010. S. 47f. <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=4416>

26 Ebenda.