

Mai 2016

Überprüfung der Düngemittelverordnung 2003/2003

Dieses Briefing gehört zu einer Reihe von „Bewertungen der Umsetzung“, die vom Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments (EPDS) durchgeführt werden und die praktische Umsetzung bestehender EU-Rechtsvorschriften zum Gegenstand haben. In jedem dieser Briefings steht eine spezifische EU-Rechtsvorschrift im Mittelpunkt, die Gegenstand eines Änderungsvorschlags der Kommission zur Aktualisierung des derzeitigen Textes ist oder in Kürze sein wird. In den Bewertungen der Umsetzung sollen die öffentlich zugänglichen Dokumente zur bisherigen Umsetzung, Anwendung und Wirksamkeit einer EU-Rechtsvorschrift kurz zusammengefasst werden; dabei wird auf verfügbare Informationen der Organe und beratenden Ausschüsse der EU und der nationalen Parlamente sowie auf einschlägige externe Konsultationen und die Öffentlichkeitsarbeit zurückgegriffen. Die Bewertungen sollen den parlamentarischen Ausschüssen dabei helfen, den neuen Vorschlag der Kommission nach seiner Einreichung zu prüfen.

Federführender Ausschuss des EP zum Zeitpunkt der Annahme der EU-Rechtsvorschrift: Ausschuss für Recht und Binnenmarkt (JURI)

Zeitpunkt der Verabschiedung der ursprünglichen Rechtsvorschrift im Plenum: [2. September 2003](#)

Inkrafttreten: [11. Dezember 2003](#) (Artikel 38 der Verordnung); hiervon ausgenommen sind Artikel 8 und Artikel 26 Absatz 3, die am 11. Juni 2005 in Kraft treten.

Vorgesehenes Datum für die Überprüfung der Rechtsvorschrift und **sonstiger Verfahrensmerkmale:** Der ursprüngliche Rechtsakt enthält keine spezifische Überprüfungsklausel oder Berichtspflicht. Wie im [Fahrplan der Kommission](#) vom Oktober 2015 für eine mögliche Überarbeitung der Düngemittelverordnung erläutert,¹ wurde 2010 eine [externe Evaluierung](#) und im Jahr 2011 eine Folgenabschätzung zu den „Auswirkungen einer Begrenzung des Cadmiumgehalts von phosphathaltigen Düngemitteln“ durchgeführt. Es wurde zum damaligen Zeitpunkt jedoch kein Vorschlag veröffentlicht;² stattdessen wurden die Arbeiten früherer Folgenabschätzungen dahingehend überarbeitet³, dass die politischen Prioritäten der Juncker-Kommission (insbesondere der Kreislaufwirtschafts-Initiative) sowie neuere Stellungnahmen des [wissenschaftlichen Ausschusses „Gesundheits- und Umweltrisiken“](#) entsprechend berücksichtigt wurden.

Zeitraum für die Änderung der Rechtsvorschrift: Die Überarbeitung der Verordnung ist mit dem [Maßnahmenpaket zur Kreislaufwirtschaft](#) im Arbeitsprogramm der Kommission für 2016 verbunden. Die geplante Überprüfung trägt außerdem zu folgenden beiden [politischen Prioritäten der Juncker-Kommission](#) bei: Beschäftigung, Wachstum und Investitionen sowie ein vertiefter und fairerer Binnenmarkt. Ein Vorschlag für eine [Verordnung](#) zur Förderung von organischen Düngemitteln und Düngemitteln aus Abfällen wurde am 17. März 2016 von der Kommission angenommen.⁴

¹ Im September 2013 wurde ein [weiterer Fahrplan](#) zum Vorschlag einer Verordnung über Düngemittel, Kalkdüngemittel, Bodenverbesserer, Kultursubstrate sowie pflanzliche Biostimulatoren und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 veröffentlicht.

² Siehe auch die Ankündigung auf dem Nachrichtenportal [Euractiv](#) (April 2011) eines für Dezember 2012 geplanten Vorschlags und den oben genannten [Fahrplan 2013](#).

³ Die endgültige Fassung stand bei der Erstellung dieses Briefings nicht zur Verfügung.

⁴ Weitere Informationen sind der [Pressemitteilung](#) zu entnehmen.

1. Hintergrund

In der [Verordnung \(EG\) Nr. 2003/2003 über Düngemittel](#)⁵ werden die Bedingungen, die Düngemittel (d. h. in der Landwirtschaft zur Nährstoffversorgung von Pflanzen eingesetzte Erzeugnisse)⁶ erfüllen müssen, um unter der Bezeichnung „EG-Düngemittel“ in Verkehr gebracht zu werden, sowie die zugehörigen Modalitäten für Verpackung und Etikettierung festgelegt und harmonisiert. Genauer gesagt müssen Erzeugnisse die nachfolgenden Anforderungen erfüllen, um die Bezeichnung „EG-Düngemittel“ zu tragen: 1. Sie haben unter normalen Einsatzbedingungen keine schädlichen Wirkungen für die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen bzw. die Umwelt, 2. sie sind wirksam und 3. zu diesen Erzeugnissen liegen geeignete Probenahme- und Analysemethoden vor. Diese Methoden sind in Zulassungsverfahren beschrieben, die von der Kommission im Ausschussverfahren festgelegt wurden. Die Düngemittel, die diesen Prozess erfolgreich durchlaufen, sind in Anhang I der [Verordnung \(EG\) Nr. 2003/2003](#) aufgeführt und zum freien Verkehr auf dem EU-Binnenmarkt als „EG-Düngemittel“ zugelassen.

Kasten 1: Die drei wichtigsten Makronährstoffe für Pflanzen

Stickstoff (N) ist ein wichtiger Bestandteil von Chlorophyll und damit wesentlich für das Pflanzenwachstum. In seiner chemischen Form wird Stickstoff in der Regel in einem energieintensiven Verfahren aus Ammoniak erzeugt.

Phosphor (P) trägt zum Pflanzenwachstum und zur Reife bei (z. B. durch Photosynthese). Phosphor wird in der Regel aus Phosphatgestein gewonnen und ist eine endliche Ressource. Die Vorkommen innerhalb der EU sind begrenzt (auf Finnland) und die EU-Nachfrage wird hauptsächlich durch Einfuhren gedeckt. Phosphor gilt aufgrund der geopolitischen Instabilität einiger der Hauptlieferanten und einem erwarteten Anstieg der weltweiten Nachfrage in den kommenden Jahrzehnten als strategische Ressource.

Kalium (K) spielt, unter anderen durch die Regulierung der CO₂-Aufnahme, eine wesentliche Rolle bei der pflanzlichen Photosynthese. Es wird in der Regel aus Kaliumchlorid gewonnen. Das Angebot konzentriert sich auf wenige Länder: Kanada, Weißrussland und Russland. Da es jedoch auch einige europäische Minen gibt (z. B. in Deutschland und dem Vereinigten Königreich), ist die EU weniger importabhängig als bei Phosphor.

Diese allgemein unter dem Kürzel **NPK** bekannten drei Makronährstoffe (bzw. Primärnährstoffe) sind derzeit sowohl in organischer als auch chemischer Form erhältlich, Schätzungen zufolge decken anorganische Düngemittel jedoch fast die Hälfte des Nährstoffangebots in der europäischen Landwirtschaft ab (Arcadia et al., 2012) – neben Viehdung (49 %) sowie Kommunal- und Industrieabfällen (2 %). Neuere Tendenzen bei der **Verwendung von Düngemitteln auf Stickstoff- und Phosphorbasis in der EU** sind in der Abbildung 1 dargestellt. In den EU-15 ist die Nutzung in den letzten Jahren zurückgegangen, in den seit 2004 beigetretenen neuen Mitgliedstaaten (EU-13) ist der Verbrauch dagegen steigend. Unabhängig von diesen Tendenzen bleibt die Frage der Selbstversorgung der EU ein ganz wesentlicher Aspekt, der unter anderem durch die [Strategie zur Kreislaufwirtschaft](#) angegangen wird.

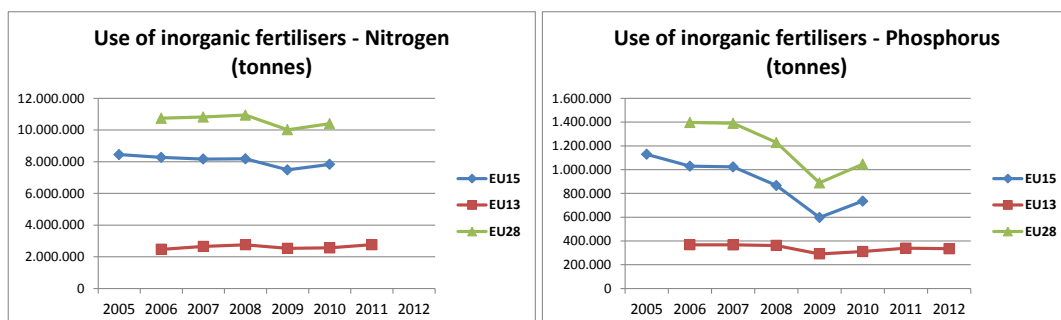
*Phosphatgestein ist in der [Liste kritischer Rohstoffe für die EU](#) enthalten. Siehe auch die [Konsultative Mitteilung](#) zur nachhaltigen Verwendung von Phosphor.

⁵ In der Verordnung werden 18 Richtlinien neu gefasst, darunter die Richtlinie 76/116/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Düngemittel, die Richtlinie 80/876/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend Ammoniumnitrat-Einnährstoffdüngemittel mit hohem Stickstoffgehalt, die Richtlinie 87/94/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Verfahren zur Überprüfung der Merkmale, Grenzwerte und der Detonationsfestigkeit von Ammonium-Einnährstoffdüngern mit hohem Stickstoffgehalt und die Richtlinie 77/535/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Probenahme und Analysemethoden von Düngemitteln. Siehe auch die [Verordnung \(EU\) Nr. 1257/2014 der Kommission zur Änderung der Verordnung \(EG\) Nr. 2003/2003 über Düngemittel zwecks Anpassung ihrer Anhänge I und IV](#). Eine konsolidierte Fassung der Verordnung (von rein dokumentarischem Wert) findet sich [hier](#).

⁶ In Artikel 2 Buchstabe a der Verordnung wird **Dünger** als „Stoff, der hauptsächlich der Nährstoffversorgung von Pflanzen dient“, definiert. Darüber hinaus kann weiter unterschieden werden zwischen **mineralischen Düngemitteln**, d. h. Düngemitteln, in welchen „die deklarierten Nährstoffe in Form von Mineralien enthalten sind, die durch Extraktion oder industrielle physikalische und/oder chemische Verfahren gewonnen werden“, und **organischen Düngemitteln**, d. h. „karbonisiertem Material pflanzlichen oder tierischen Ursprungs, das lokal in den Boden eingebracht wird und Pflanzen mit Nährstoffen versorgt“. Ein Überblick über die Geschichte und Entwicklung von Düngemitteln findet sich beispielsweise in Anhang I der von Van Dijk Management Consultants, Arcadia International und BiPRO GmbH herausgegebenen Studie über Optionen für die vollständige Harmonisierung der EU-Gesetzgebung für Düngemittel („[Study on options to fully harmonise the EU legislation on fertilising materials - Annexes to the Final Report](#)“), Januar 2012.

Auch wenn die Verordnung als solche für verschiedene Arten von organischen und anorganischen Düngemittelmaterien gilt, handelt es sich bei den gegenwärtigen „EG-Düngemitteln“, wie im [Fahrplan der Kommission](#) für eine mögliche Überarbeitung der Düngemittelverordnung erläutert, im Wesentlichen um konventionelle, anorganische mineralische Düngemittel, die aus Primärrohstoffen gewonnen werden⁷, von denen einige, wie in Kasten 1 erläutert, energie- und CO₂-intensive Produktionsverfahren erfordern. Erzeuger, die andere Arten von Düngemittelmaterien auf den Markt bringen möchten, die nicht als „EG-Düngemittel“ in den Anhängen zur Verordnung aufgeführt sind, benötigen dafür eine Zulassung. Umgekehrt gelten Düngemittel, die gemäß einzelstaatlichen Anforderungen in einem der Mitgliedstaaten in Verkehr gebracht werden, als „nationale Düngemittel“⁸ und fallen nicht unter die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003. Diese können gemäß den Bestimmungen der [Verordnung \(EG\) Nr. 764/2008](#) über die gegenseitige Anerkennung im Binnenmarkt verkehren.⁹ Schätzungen aus dem Fahrplan der Kommission zufolge fällt knapp die Hälfte aller derzeit auf dem EU-Markt befindlichen Düngemittel nicht unter die Düngemittelverordnung. Durch diese Situation wird die Fragmentierung des EU-Marktes begünstigt, da die einzelstaatlichen Anforderungen für das Inverkehrbringen eines beträchtlichen Anteils bestehender Düngemittelmaterien auf nationaler Ebene erstellt werden und sich je nach Land unterscheiden. Zudem steht die gegenwärtige Situation zunehmend im Widerspruch zu den politischen Zielen, die von der Kommission in ihrem Maßnahmenpaket zur Kreislaufwirtschaft beschrieben wurden. Mit der Verordnung wird Innovation, insbesondere im Hinblick auf ökologisch nachhaltigere Alternativen wie Düngemittel aus organischen oder Sekundärrohstoffen (d. h. rezyklierten Rohstoffen), tendenziell behindert.¹⁰ Das bestehende System wirkt sich selbst auf **neue anorganische** Düngemittel nachteilig aus, da die Zulassung zeitaufwändig und nicht auf aktuelle Innovationszyklen abgestimmt ist, deren Dauer auf ein bis zwei Jahre geschätzt wird.¹¹

Abb. 1: Verwendung von Düngemitteln auf Stickstoff- und Phosphorbasis in der EU



⁷ Zu den häufig angeführten Gründen für die „verpasste Gelegenheit“ zur Harmonisierung organischer Düngemittel im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 gehört die BSE-Krise der 1990er Jahre. Diese Krise führte zu Bedenken hinsichtlich der Sicherheit der Verwendung organischer Abfälle als Rohstoff in Düngemitteln und erschwerte eine Einigung über geeignete Prüfungen und Zulassungsverfahren für solche Düngemittel.

⁸ Zu den „nationalen Düngemitteln“ gehören z. B. organische oder organisch-mineralische Dünger.

⁹ [Verordnung \(EG\) Nr. 764/2008](#) über nationale technische Vorschriften und den freien Warenverkehr in nicht harmonisierten Bereichen. Zu diesem Aspekt siehe z. B. die externe Evaluierung der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003, S. I.

¹⁰ Aufgrund ihrer variablen Zusammensetzung ist die Einigung zu den Merkmalen und Zulassungsverfahren für organische oder rezyklierte Erzeugnisse eine komplexere Angelegenheit.

¹¹ Weitere Einzelheiten finden sich in der [externen Evaluierung](#), S. 26. Das Zulassungsverfahren ist in Artikel 31 der Verordnung beschrieben und in dem nicht rechtsverbindlichen, von der Kommission gemeinsam mit nationalen Sachverständigen herausgegebenen [Leitfaden für die Ausarbeitung der technischen Akte für den Antrag auf die Bezeichnung „EG-Düngemittel“](#) weiter ausgeführt. In der externen Evaluierung wurde festgestellt, dass die Dauer des Zulassungsverfahrens für ein neues Düngemittel gemäß den Anforderungen in Anhang I dieser Verordnung durchschnittlich vier bis fünf Jahre beträgt. Bei der Einführung neuer Zusatzstoffe kann das Verfahren bis zu sieben Jahre dauern. Der Zeitrahmen wird zum einen durch die Komplexität des Zulassungsverfahrens bestimmt, zum anderen aber auch durch die Tatsache, dass **neue Erzeugnisse** erst nach **vorheriger Änderung des Anhangs I** auf den Markt gebracht werden dürfen, und diese Änderung kann ebenfalls zeitaufwändig sein. Folglich wird in der Evaluierung eine beeinträchtigende Wirkung auf den Innovationsgeist festgestellt; wie weiter unten ausgeführt, muss diese beeinträchtigende Wirkung allerdings in ihrem Kontext betrachtet werden, unter anderem durch Prüfung der Gesamtanzahl der Patente in der Branche und den Vergleich z. B. mit Zulassungsverfahren in der Pharmaindustrie. Einzelheiten sind Abschnitt 2 zu entnehmen.

Schließlich wird darauf hingewiesen, dass die derzeit geltende Verordnung **keine Grenzwerte für den Gehalt an Schwermetallen¹³ und anderen Kontaminanten** (z. B. Krankheitserregern und Verunreinigungen) enthält. Die möglichen Umweltauswirkungen und gesundheitlichen Konsequenzen des Fehlens solcher Grenzwerte werden heute besser verstanden und wurden auf EU-Ebene sowie von den nationalen Behörden einiger Mitgliedstaaten angesprochen.

Kasten 2: Bestehende Ausnahmen von der Düngemittelverordnung

Ein kritischer Aspekt im Zusammenhang mit der Umsetzung der Verordnung betrifft den **Cadmiumgehalt phosphathaltiger Düngemittel**. Da die Bodenzusammensetzung und die klimatischen Gegebenheiten zwischen den Mitgliedstaaten variieren, kann die Verwendung ein- und desselben Düngemittels dazu führen, dass in einigen Gegenden „unannehmbar hohe Mengen von Cadmium aus den Böden in Gewässer gelangen, wenn der Cadmiumgehalt von Düngemitteln nicht begrenzt wird“¹⁴, während dies in anderen Gegenden nicht der Fall ist. Daher können Ausnahmen von der Verordnung gewährt und strengere Grenzwerte auf Grundlage der nationalen Rechtsvorschriften eingeführt werden, wenn die Risiken für die Gesundheit oder die Umwelt eine solche Ausnahme rechtfertigen. Derzeit können Österreich, Schweden und Finnland entsprechende Ausnahmeregelungen nutzen und Düngemittel mit einem Cadmiumgehalt je Phosphorgehalt, der einen bestimmten Grenzwert überschreitet, auf ihren Märkten verbieten.¹⁵ Diese Ausnahmeregelungen gelten nur so lange, bis auf EU-Ebene harmonisierte Maßnahmen für Cadmium in Düngemitteln angenommen werden.¹⁶ Am 17. März 2016 hat die Kommission einen Vorschlag veröffentlicht, der unter anderem Grenzwerte für den Cadmiumgehalt phosphathaltiger Düngemittel einführt: Vorgeschlagen wird eine schrittweise Reduzierung des Höchstgehalts metallischer Verunreinigungen von 60 mg Cd/kg P₂O₅ auf 40 mg Cd/kg nach drei Jahren und auf 20 mg Cd/kg nach 12 Jahren.¹⁷

Die Hauptzuständigkeit für die Durchführung und Durchsetzung der Düngemittelverordnung liegt bei den Mitgliedstaaten. Auf EU-Ebene bestehen die Hauptaktivitäten in der Aufnahme neuer Düngemittelarten und der zugehörigen Spezifikationen in Anhang I der Verordnung sowie in der Entwicklung europäischer Normen für Probenahme- und Analysemethoden.¹⁸ In diesem Zusammenhang spielt die Arbeitsgruppe Düngemittel eine wichtige Rolle.

2. Berichte, Evaluierungen und Studien auf EU-Ebene

Evaluation of Regulation (EC) 2003/2003 relating to Fertilisers, November 2010

Zwischen Juni und November 2010 wurde die Düngemittelverordnung einer externen Evaluierung unterzogen, mit der zwei Hauptziele verfolgt wurden: die Sammlung und Bewertung von Informationen über die Auswirkungen, Durchführung und Durchsetzung der Verordnung zur Ermittlung weiterhin bestehender Schwierigkeiten und Bereiche mit Verbesserungspotenzial sowie eine Bewertung der Wechselwirkungen zwischen der Düngemittelverordnung und der [Verordnung über die gegenseitige Anerkennung](#),¹⁹ insbesondere der Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel. Durch die Verordnung über die gegenseitige Anerkennung wird sichergestellt, dass nicht unter die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 fallende Düngemittel (d. h. alle Arten von Nicht-EG-Düngemitteln), die in einem

¹² In einigen der in diesem Briefing untersuchten Studien werden, ebenso wie von Eurostat, zur Berücksichtigung zusätzlicher Elemente auch Daten des Industriekonsortiums Fertilizers Europe einschließlich Prognosen des zukünftigen Verbrauchs wie in [Fertilizer Forecast 2014-2024](#) verwendet.

¹³ Namentlich Arsen, Cadmium, Chrom, Blei, Quecksilber und Nickel. Die Verordnung enthält Grenzwerte für Kupfer: Gemäß Anhang III Punkt 1.6 darf der Kupfergehalt „10 mg/kg nicht übersteigen“.

¹⁴ [Pressemitteilung der Kommission IP-02-788](#).

¹⁵ Diese Ausnahmen werden durch folgende Entscheidungen der Kommission genehmigt: [Entscheidung der Kommission 2006/349/EG](#) für Österreich, [Entscheidung der Kommission 2006/348/EG](#) für Finnland und [Entscheidung der Kommission 2006/347/EG](#) für Schweden. Es wird darauf hingewiesen, dass diese drei Länder bereits vor ihrem EU-Beitritt Grenzwerte für den Cadmiumgehalt phosphathaltiger Düngemittel angewandt haben und es ihnen erlaubt wurde, diese Grenzwerte nach dem Beitritt beizubehalten.

¹⁶ Zu diesem Aspekt siehe ebenfalls „[New conclusions regarding future trends of cadmium accumulation in EU arable soils](#)“, Stellungnahme des wissenschaftlichen Ausschusses „Gesundheits- und Umweltrisiken ([Scientific Committee on Health and Environmental Risks](#), SCHER) vom 27. November 2015.

¹⁷ Nähere Einzelheiten zu dem Vorschlag siehe Agra Facts 21-16.

¹⁸ Zur Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU-Ebene und der nationalen Ebene siehe auch die externe Evaluierung, S. 7-8.

¹⁹ Siehe auch die nicht rechtsverbindlichen [Leitlinien](#) über die Anwendung der Verordnung über die gegenseitige Anerkennung nationaler Düngemittel.

Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht werden, auch in anderen Mitgliedstaaten verkauft werden dürfen. Allerdings hat die Verordnung über die gegenseitige Anerkennung, die ursprünglich als Ergänzung zur Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 gelten sollte, einige zusätzliche Problemstellungen für die Wirtschaftsteilnehmer aus der Branche geschaffen.

Die externe Evaluierung beruht auf Sekundärforschung und 46 Interviews mit relevanten Akteuren in zehn Mitgliedstaaten²⁰ einschließlich nationalen Behörden, Industrieverbänden und Unternehmen.

Im Hinblick auf die **Relevanz** hat die Düngemittelverordnung gemäß den Schlussfolgerungen der Evaluierung das Ziel erreicht, die Entwicklung eines harmonisierten Binnenmarkts zu fördern, wie im Rahmen der Studie befragte Interessenvertreter bestätigten, sowie verschiedene der vor Verabschiedung der Verordnung bestehenden Probleme und Unstimmigkeiten durch Verbesserung der Klarheit und Konsistenz behoben. Der Anwendungsbereich der Verordnung wurde als offenes Problem identifiziert, da ein beträchtlicher Teil des Düngemittelmarktes nach wie vor nicht unter die Verordnung fällt. Die Vertreter einiger Mitgliedstaaten äußerten Zweifel an den Bestimmungen der Verordnung im Bezug auf Umweltschutz und öffentliche Sicherheit, da keine Grenzwerte für den Schwermetallgehalt gesetzt werden.

Im Hinblick auf die **Wirksamkeit** zeigt die Evaluierung, dass die Verordnung den Abbau von Handelshemmnissen beim Verkehr von EG-Düngemitteln (von einigen kleineren Problemen abgesehen, die in den zuletzt beigetretenen Mitgliedstaaten nach wie vor bestehen) ermöglicht und die Situation für Importeure aus Drittländern vereinfacht hat. Die übrigen möglichen Vorteile der Verordnung wie eine Verbesserung des Wettbewerbs innerhalb der EU, die Steigerung des Düngemittel-Handels innerhalb der EU oder Preissenkungen konnten hingegen auf dem Markt nicht festgestellt werden. Als mögliche Erklärung wird in der Evaluierung die Tatsache angeführt, dass die Verordnung bereits bestehende Instrumente ersetzt und daher hauptsächlich zu einer Vereinfachung geführt hat, während die „Auswirkungen auf den Binnenmarkt“ möglicherweise schon vor 2003 eingetreten sind.²¹ Auch im Hinblick auf die Wirksamkeit wurde als größte Schwäche der Verordnung ihre nur teilweise Abdeckung des EU-Markts für Düngemittelmateriale festgelegt. In der Evaluierung wurde festgestellt, dass EU-weit ein **unausgewogenes Verhältnis zwischen EG-Düngemitteln und anderen Düngemitteln vorliegt**: In Ländern wie Deutschland, Irland und Italien machen EG-Düngemittel 80-100 % des Gesamtvolumens aller innerhalb eines Jahres verkauften mineralischen Düngemittel aus, während sie z. B. in Dänemark oder Schweden kaum einen Marktanteil von 5 % erreichen.²² In der Evaluierung wurden ferner die Gründe untersucht, aus denen Hersteller ihre Erzeugnisse eher als nationale Düngemittel statt als EG-Düngemittel auf den Markt bringen. Die Rückmeldungen waren uneinheitlich: Einige der Befragten nannten die Vorteile größerer Flexibilität und höheren Vertrauens der Verbraucher in nationale Marken als Gründe für die Bevorzugung nationaler Düngemittel, andere (vor allem große Düngemittelhersteller) erklärten, dass nationale Marken vor allem zur Herstellung von Erzeugnissen geringerer Qualität genutzt werden. Im Hinblick auf die Wirksamkeit bei der Umsetzung von **Zielsetzungen im Bereich öffentliche Sicherheit und Umweltschutz** waren die Ergebnisse der Evaluierung gemäßiger, wobei Industrie und nationale Behörden gegensätzliche Standpunkte vertraten. Die Industrie vertrat die Auffassung, dass die Verordnung den erforderlichen Grad an Schutz und Flexibilität bereitstellt, während die nationalen Behörden das Fehlen von Grenzwerten für Schwermetalle bei mineralischen Düngemitteln als besonders problematisch erachteten.²³ Die aktuellen Grenzwerte für Ammoniumnitrat (ammoniumhaltige Düngemittel stellen eine Explosionsgefahr dar)²⁴ wurden von verschiedenen Befragten als zu streng erachtet, wenngleich diese Ansicht nicht von allen

²⁰ Tschechische Republik, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, Irland, Polen, Rumänien, Spanien und Schweden, die im Jahr 2008 zusammen einen Anteil von etwa 75 % am Gesamtverbrauch an EU-Düngemitteln hatten (siehe S. 13 der Evaluierung). Anhang B der Bewertung enthält detaillierte Länderprofile zu diesen zehn Mitgliedstaaten.

²¹ Ebd., S. 20. Insbesondere im Hinblick auf die Preise könnten andere Faktoren, darunter die Nachfrage nach Nutzpflanzen und die Energiepreise, ebenso wichtige Triebfedern gewesen sein.

²² Auf S. 21 der Evaluierung wird ein Gesamtüberblick gegeben.

²³ Einige Befragte erklärten sogar an, dass die Verordnung zu einem geringeren Grad an Umweltschutz und öffentlicher Sicherheit geführt hätte als die vorhergehenden Rechtsvorschriften. Ebd., S. 24.

²⁴ In der Verordnung wird festgelegt, dass „Ammoniumnitratdünger mit hohem Stickstoffgehalt den in Anhang III Abschnitte 2, 3 (Methode 1 Nummer 3) und 4 beschriebenen Detonationstest bestanden hat.“

geteilt wurde. Schließlich wurden die **Auswirkungen der Verordnung auf die Innovation** aufgrund der Beeinträchtigung durch komplexe, langwierige Verfahren bei der Markteinführung neuer Düngemittel als „zweitgrößte Schwäche“ im Hinblick auf die Wirksamkeit²⁵ identifiziert.²⁶

Die **Effizienz** wurde als eine der Stärken der Verordnung angesehen: Es wurde festgestellt, dass die für die Durchführung und Durchsetzung eingesetzten nationalen Mittel von relativ geringem Umfang, aber in der Regel geeignet waren, um die beabsichtigten Ziele zu erreichen. Einige Befragte berichteten sogar von Kosteneinsparungen durch die Anwendung gemeinsamer, harmonisierter Anforderungen, jedoch konnte dem kein Geldwert zugeordnet werden. Bei der Evaluierung wurde auch die **Nützlichkeit** untersucht. Die zugehörigen Schlussfolgerungen spiegeln die Beurteilung der Wirksamkeit der Verordnung im Hinblick auf Harmonisierung und Vollendung des Binnenmarkts wider. In Bezug auf die **Nachhaltigkeit** wurde die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 von den Interessenvertretern allgemein als gute Ausgangsbasis angesehen, sofern in einer überarbeiteten Fassung der Geltungsbereich der Verordnung erweitert und die Frage der Grenzwerte für verschiedene Arten von Rohstoffen und anderen Stoffen behandelt werde. Der **europäische Mehrwert** der Verordnung wurde durch die Evaluierung bestätigt, da die Vorteile, die die Verordnung gebracht hat, bei getrenntem Handeln der Mitgliedstaaten nicht möglich gewesen wären.

Zu **Wechselwirkungen mit der Verordnung über die gegenseitige Anerkennung** wurde im Rahmen der Evaluierung festgestellt, dass die gegenseitige Anerkennung von Unternehmen der Branche kaum genutzt wird (Berichten zufolge wurden nur 5-10 Produkte jährlich auf der Grundlage gegenseitiger Anerkennung verkauft).²⁷ Auch wurden Bedenken hinsichtlich der möglichen Folgen für den Umweltschutz und die öffentliche Sicherheit einer Vermarktung von Nicht-EG-Düngemitteln im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung geäußert, falls Länder mit „weniger strenger Regulierung“ regelmäßig als Eingangstor für den EU-Binnenmarkt genutzt würden. Interessanterweise ergab die Untersuchung ebenfalls, dass die ergänzende Funktion, die die gegenseitige Anerkennung für nicht-mineralische Düngemittel (die derzeit nicht unter die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 fallen) spielen sollte, auch dazu genutzt wurde, die relativ langwierigen Verfahren zur Erlangung der Bezeichnung „EG-Düngemittel“ zu umgehen. Mit anderen Worten haben sich einige Hersteller mineralischer Düngemittel dafür entschieden, für die EU-weite Vermarktung ihrer Erzeugnisse lieber das System der gegenseitigen Anerkennung zu nutzen, als auf den Abschluss eines Zulassungsverfahrens zur Aufnahme in Anhang I der Düngemittelverordnung (d. h. das herkömmliche Vorgehen für diese Arten von Erzeugnissen) zu warten.

Die Evaluierung schloss mit einer Reihe von Empfehlungen im Hinblick auf die bevorstehende Überarbeitung der Verordnung. Diese sind im Kasten 3 unten zusammengefasst.

Kasten 3: Wichtigste Schlussfolgerungen und Empfehlungen der externen Evaluierung²⁸

1. Die Kommission sollte die Aufnahme von Bestimmungen zu Höchstgehalten für Schwermetalle in die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 forcieren.
2. Die Kommission sollte eine Verkürzung des erforderlichen Zeitraums für die Hinzufügung eines neuen Düngemitteltyps zu Anhang I der Verordnung anstreben.²⁹
3. Erstellung eines neuen Abschnitts in Verordnung (EG) Nr. 2003/2003, in dem eine Aufstellung zulässiger Zusatzstoffe sowie der mineralischen Düngemittel, mit denen diese Zusatz verwendet werden dürfen, festgelegt ist, um die festgestellten negativen Auswirkungen auf die Innovation abzumildern.
4. Präzisierung des Anwendungsbereichs der Verordnung über die gegenseitige Anerkennung und Ausgabe eines Leitfadens über „gemeinsame praktische Vorschriften“.

²⁵ Ebd., S. 25.

²⁶ Die Ersteller der Evaluierung betonten, dass diese Schlussfolgerung im Kontext zu betrachten ist: Die Düngemittelindustrie ist relativ gefestigt und die Anzahl der Patente ist in dieser Branche deutlich niedriger als beispielsweise in der chemischen Industrie.

²⁷ Einige der für die Evaluierung befragten Unternehmen vertraten zu diesem Thema eine eher ablehnende Haltung und gingen so weit zu behaupten, dass die Verordnung über die gegenseitige Anerkennung auf dem Markt Verwirrung stifte und möglicherweise Harmonisierungsbestrebungen behindern könnte.

²⁸ Eigene Darstellung auf Grundlage von ebd., S. 39-41.

²⁹ Zu diesem Aspekt wurden konkrete Vorschläge gemacht, darunter die Bereitstellung zusätzlicher Leitlinien und Beispiele für Anträge sowie die Einrichtung eines technischen Ausschusses mit Sachverständigen aller für die Prüfung einer Akte erforderlichen Fachgebiete, der Empfehlungen für die Arbeitsgruppe Düngemittel abgibt. Anschließend sollte die Arbeitsgruppe über die Genehmigung des Antrags entscheiden.

5. Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 auf „alle Kategorien von Düngemitteln und Kalkdüngemitteln“, um Handelshemmnisse abzubauen und Bedenken hinsichtlich der gegenwärtigen Anwendung der gegenseitigen Anerkennung auszuräumen.³⁰
6. Vorantreiben der Annahme separater Rechtsvorschriften für „Nichtdüngemittel wie Kultursubstrate und Torf [...]. Solange dies nicht zu unnötigen Verzögerungen führt, könnten diese auch Teil der erweiterten Düngemittelverordnung sein.“

[Study on options to fully harmonise the EU legislation on fertilising materials including technical feasibility, environmental, economic and social impacts, Januar 2012](#)

Diese zweite, stärker technisch ausgerichtete Studie über Optionen für die vollständige Harmonisierung der EU-Gesetzgebung über Düngemittel, einschließlich der technischen Durchführbarkeit und der umweltbezogenen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen ergänzt die oben beschriebene Evaluierung und verfolgt folgende Ziele: Sammlung von Informationen über spezifische nationale Rechtsrahmen und Normen für Düngemittelmaterien,³¹ Untersuchung der Wechselwirkungen und möglichen Synergien zwischen der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 und anderen relevanten EU-Rechtsvorschriften (z. B. die [REACH-Verordnung Nr. 1907/2006](#) und die [Richtlinie 99/31/EG über Abfalldeponien](#)),³² Erarbeitung „wesentlicher Anforderungen an die Sicherheit und agronomische Wirksamkeit“³³ für alle Arten von Düngemittelmaterien³⁴ sowie Entwicklung und Bewertung möglicher politischer Optionen für die Überarbeitung der Düngemittelverordnung. Als Ausgangspunkt für die externe Folgenabschätzung³⁵ führte die Kommission die folgenden spezifischen **Ziele zukünftiger Harmonisierungsbestrebungen** im Rahmen der Düngemittelverordnung an:³⁶ a) Harmonisierung der Rechtsvorschriften für alle Düngemittelmaterien und damit gegebenenfalls Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung auf organische Düngemittel, Kultursubstrate, Bodenverbesserer und Biostimulatoren, b) Gewährleistung der Sicherheit der Düngemittelmaterien, c) Sicherstellung ihrer agronomischen Wirksamkeit und d) Verringerung des Verwaltungsaufwands. Es wurden **sieben politische Optionen**³⁷ untersucht: 1) Basisszenario (d. h.

³⁰ In der Evaluierung wurde festgestellt, dass die Ausweitung ausreichend flexibel gestaltet werden sollte, damit eine schrittweise Aufnahme verschiedener Kategorien möglich ist. Eine überarbeitete Verordnung „sollte grundlegende Regeln festlegen, die für alle Kategorien gelten, und verschiedene Abschnitte zur Festlegung der jeweiligen spezifischen Regeln für die einzelnen Kategorien beinhalten. [...] Verzögerungen und Unterschiede innerhalb einer Kategorie sollten keine Auswirkungen auf Fortschritte innerhalb der übrigen Kategorien haben.“ Ebd., S. 40.

³¹ Die Ergebnisse dieses Teils der Analyse werden in einer eigenen Datenbank in [Anhang 6 zur Studie](#) dargestellt (Hinweis: Der Link verweist auf ein Dokument mit allen Anhängen, aber nicht auf die Datenbank selbst). In der Studie wurde unter anderem festgestellt, dass in 22 der 23 Mitgliedstaaten, die an der Befragung teilgenommen hatten, nationale Vorschriften für Düngemittel bestanden (mit Ausnahme von Malta, das ausschließlich die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 verwendet). Die nationalen Zuordnungen von Düngemittelmaterien unterschieden sich: Einige Mitgliedstaaten gaben an, dass ihre nationalen Rechtsvorschriften rund 15 Düngemittelkategorien umfassten, in anderen Staaten waren es nur drei Kategorien. In der Studie wurden ferner einige Einzelfälle ermittelt, in denen das Inverkehrbringen von Düngemittelmaterien nicht auf nationaler Ebene geregelt ist (ebd., S. 14).

³² Nähere Einzelheiten sind in Abschnitt 2.3.3 der Studie zu finden. In der Studie werden außerdem Rechtsvorschriften für Düngemittel in ausgewählten Drittländern (z. B. USA, Südafrika, Japan) behandelt.

³³ Definition laut Studie: „Maß der Nutzungseffizienz und Wirksamkeit des Produkts. Ertragssteigerung pro angewandtem Nährstoff oder andere Messung, über die der agronomische Vorteil eines bestimmten Produkts nachgewiesen wird.“ Ebd., Abschnitt Glossar.

³⁴ Hierbei handelt es sich um einen wichtigen Aspekt für eine Überarbeitung der Düngemittelverordnung, der die Frage der Organisation der Sicherheits-/Risikobeurteilung sowie die Beurteilung der agronomischen Wirksamkeit im Rechtsakt betrifft (ebd., S. 12). In der Studie wird darauf verwiesen, dass die aktuelle Fassung der Verordnung die Bedingungen für die Aufnahme eines bestimmten Düngemittels in Anhang I festlegt, aber keine Angaben enthält, wie die als Grundlage für die Aufnahme dienende Beurteilung auszuführen ist. Insbesondere enthalten die EU-Rechtsvorschriften keine Definition des Begriffs „Sicherheitsanforderung“. Die von den Beratern vorgeschlagenen Ansätze zur Festlegung der Sicherheitsanforderungen für Düngemittelmaterien und zur Bestimmung der agronomischen Wirksamkeit sind in Abschnitt 2.3.5 bzw. 2.3.6 beschrieben.

³⁵ In der Folgenabschätzung wird die Gesamtproblematik der Düngemittelverordnung wie folgt zusammengefasst: „Derzeit führt die unterschiedliche Regulierung von Düngemitteln und Düngemittelmaterien in den Mitgliedstaaten zu einer Fragmentierung des Marktes auf der EU-Ebene [...], die Verwaltungsaufwand für die Industrie und für die zuständigen Behörden schafft und möglicherweise ein Hindernis für Innovationen darstellt.“ Daher wird mit der Folgenabschätzung die Beantwortung der folgenden Frage versucht: „Welcher Ansatz/welche politische Option sollte zur Harmonisierung der EU-Rechtsvorschriften über Düngemittelmaterien und zur Verringerung Verwaltungsaufwand bei gleichzeitiger Verfolgung des Ziels, sichere und effiziente Materialien/Produkte auf den zu bringen, angewandt werden?“ Ebd., S. 76.

³⁶ Weitere Einzelheiten siehe S. 81-83.

³⁷ Es wird darauf hingewiesen, dass die ersten sechs politischen Optionen von der Kommission ermittelt wurden, während die siebte Option von externen Beratern vorgeschlagen wurde und sich unter anderem auf die Ergebnisse einer im Rahmen der Studie

Beibehaltung des Status quo); 2) Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003: Bei dieser Option würde das Inverkehrbringen von Düngemitteln über nationale Rechtsvorschriften in Verbindung mit der gegenseitigen Anerkennung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 und weiteren relevanten/anwendbaren Rechtsakten geregelt; 3) Erweiterung der aktuellen Situation um ein freiwilliges System, wobei Hersteller, Importeure und Vertriebshändler Qualitätsverfahren und -normen erstellen; bei Bedarf würden die Mitgliedstaaten die Gesetzgebungsbefugnisse behalten; 4) Aufnahme einer detaillierten Beschreibung aller technischen Aspekte der verschiedenen zugelassenen Typenbezeichnungen als Anhang zur Verordnung sowie Einführung von Höchstwerten für Kontaminanten und spezifischen Anforderungen für Zusatzstoffe; 5) Entwicklung einer aktualisierbaren Aufstellung zulässiger Bestandteile und Zusatzstoffe als Anhang zur Verordnung einschließlich Grenzwerten für Kontaminanten.³⁸ Option 6 umfasste den Vorschlag, den sogenannten „neuen Ansatz“ zu verfolgen, wonach wesentliche Anforderungen an die Sicherheit von Menschen und Tieren, Umweltschutz, agronomische Wirksamkeit usw. in der Verordnung festgelegt sind und weitere Einzelheiten in Europäischen Normen (EN) ausgeführt werden.³⁹ Diese wesentlichen Anforderungen können ohne die Zustimmung der Mitgesetzgeber nicht geändert werden. Nach Option 7 schließlich ist die Anwendung unterschiedlicher politischer Optionen auf unterschiedliche Arten von Düngemittelmaterialien vorgesehen. Die verschiedenen Rechtsinstrumente würden über eine Rahmenrichtlinie miteinander verknüpft, in der auch die verschiedenen Kategorien von Düngemittelmaterialien definiert würden. Im Rahmen der Studie wurden die **wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen** der verschiedenen politischen Optionen im Einklang mit dem EU-Ansatz bei der Folgenabschätzung untersucht. Auch die **Kosteneffizienz** wurde beurteilt, mit dem Ergebnis, dass die Optionen 4, 5 und 6 bei der Effizienz besser abschnitten als die anderen, wobei die Optionen 5 und 6 leichte Vorteile hinsichtlich Flexibilität und ihrer möglichen Auswirkungen auf Innovationen aufwiesen. Bei den erwarteten Kosten wurden diese beiden Optionen gleich beurteilt, Unterschiede wurden jedoch bei der Verteilung der Kosten festgestellt: Option 5 wurde als kostengünstiger für die Industrie und Option 6 als kostengünstiger für die Mitgliedstaaten erachtet. In der Folgenabschätzung wurde **keine bevorzugte politische Option ermittelt** und die endgültige Entscheidung der politischen Entscheidungsfindung und weiteren Konsultationen überlassen.

„Competitiveness Proofing – Fertilising Materials“, Januar 2013

Im Hinblick auf die erwartete Überarbeitung der Düngemittelverordnung bat die Kommission um eine zusätzliche Analyse der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit⁴⁰, die mit einer Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 auf alle Arten von Düngemittelmaterialien und der Aufnahme weiterer Änderungen in die Verordnung einhergehen würden. Insbesondere wurden die Berater gebeten, im Voraus empirische Belege für die **Auswirkungen von vier möglichen politischen Optionen auf die Wettbewerbsfähigkeit** von Industrie und Landwirten zu liefern.⁴¹ Bei Bedarf sollten sie auch

durchgeführten Konsultation von Interessenvertretern stützt. Nach Angaben auf der Website [Ihre Stimme in Europa](#) wurde die Konsultation im Mai 2011 abgeschlossen. Für einen vergleichenden, detaillierten Überblick über die politischen Optionen, siehe ebd., S. 87-92. Eine zusammenfassende Beurteilung der erwarteten Auswirkungen der einzelnen Optionen findet sich auf S. 149. Anhang 11 enthält eine detaillierte qualitative Beurteilung der Optionen, Anhang 12 enthält quantitative Informationen zur Kostenbewertung.

³⁸ In Option 5 ist ferner festgelegt, dass ein Risikobeurteilungsverfahren auf „neue Bestandteile von Düngemittelmaterialien“ angewendet werden sollte und weitere Einzelheiten im Rahmen von EN-Normen erarbeitet werden sollten.

³⁹ Es wird angenommen, dass die Marktteilnehmer diese wesentlichen Anforderungen einhalten, und benannte Stellen würden Konformitätsbewertungen durchführen.

⁴⁰ Im Einklang mit den zum Zeitpunkt der Studiererstellung geltenden Leitlinien der Kommission für die Folgenabschätzung, insbesondere den operativen Leitlinien für die Beurteilung der Auswirkungen auf die branchenspezifische Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen des Folgenabschätzungssystem der Kommission ([SEC\(2012\)91](#)), wurden bei der Prüfung der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit drei Aspekte berücksichtigt: die Kostenwettbewerbsfähigkeit, die Innovationsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Ebd., S. 16. Leitlinien zur Prüfung der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit werden jetzt über das [Tool Nr. 17](#) in der [Toolbox für bessere Rechtsetzung](#) bereitgestellt, die die [Leitlinien für bessere Rechtsetzung](#) der Kommission von Mai 2015 begleitet.

⁴¹ Dazu gehören das Basisszenario (Status quo) und die drei aussichtsreicheren politischen Optionen der im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Folgenabschätzung (d. H. die Optionen 4, 5 und 6). Für Option 6 (Festlegung wesentlicher Anforderungen für jede Hauptgruppe von Produkten) werden bei der Prüfung der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit zwei verschiedene Szenarien für die Konformitätsbewertung verwendet: Selbstzertifizierung und Zertifizierung durch Dritte.

Abhilfemaßnahmen oder schadensmildernde Maßnahmen vorschlagen. Es handelt sich um eine überwiegend qualitative Analyse⁴², die aufgrund begrenzter Mittel nur drei (und damit nicht alle)⁴³ Arten von Düngemittelmateriale abdeckt, nämlich anorganische Düngemittel (NPK-Düngemittel), als organisches Düngemittel genutzten Viehdung und als organischer Bodenverbesserer und/oder organisches Düngemittel genutzten Kompost. Was die Repräsentativität angeht, wurden mit dieser Auswahl fast 90 % des Marktwerts aller vermarkteten Düngemittelmateriale abgedeckt und Erzeuger unterschiedlicher Größe von multinationalen bis hin zu kleinen und mittelständischen Unternehmen berücksichtigt.⁴⁴ Bei **anorganischen Düngemitteln** wurden die erwarteten Auswirkungen⁴⁵ aller politische Optionen als gering erachtet, da diese Produkte seit mehreren Jahrzehnten reguliert werden; mögliche positive Auswirkungen könnten bei neuen Arten anorganischer Düngemittel hinsichtlich Innovationen und Kostenwettbewerbsfähigkeit zu erwarten sein. Negative Auswirkungen auf den Verkauf dieser Arten von Produkten aufgrund einer möglichen Harmonisierung anderer Düngemittelmateriale wurden als unerheblich erachtet. Im Fall von **Viehdung**⁴⁶ wurden erhebliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit bei spezialisierter und intensiver Tierhaltung als möglich erachtet. Die Studie konnte jedoch ohne zusätzliche Klarstellung des endgültigen Inhalts des Rechtstextes keine fundierten Schlussfolgerungen zu den Auswirkungen auf die Kostenwettbewerbsfähigkeit ziehen.⁴⁷ In der Studie wurden verschiedene weitere Überlegungen berücksichtigt, aufgrund derer die Berater zu der Schlussfolgerung gelangten, dass für dieses spezifische Produkt die Option 6 am wenigsten ungewiss im Hinblick auf den regulatorischen Ansatz erscheint. Die tatsächliche Größenordnung würde jedoch vom Umfang der erforderlichen Produktprüfungen abhängen.⁴⁸ Bei **Kompost** wurden schließlich erhebliche Auswirkungen⁴⁹ insbesondere für solche Unternehmen erwartet, die kein oder nur ein sehr vereinfachtes System für die Qualitäts- und Sicherheitsgewährleistung verwenden. Da verschiedene Aspekte der überarbeiteten Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 bereits in den nationalen Gesetzen verschiedener Mitgliedstaaten oder durch andere Qualitätsanforderungen wie beispielsweise die Anforderungen des European Compost Network berücksichtigt werden, wurde angenommen, dass die Gesamt-Anpassungskosten im Fall von Kompost geringer ausfallen würden. Außerdem wurden für Option 6 positive Auswirkungen auf Innovationen erwartet. Im Hinblick auf die **internationale Wettbewerbsfähigkeit** wurden weder bei organischen noch bei anorganischen Düngemitteln erhebliche Änderungen erwartet.⁵⁰ Bei Kompost seien möglicherweise deutlichere Auswirkungen zu erwarten, insbesondere, weil in der Branche hauptsächlich kleine und mittelständische Unternehmen vertreten sind. In der Studie wurden ebenfalls **mögliche indirekte Auswirkungen** insbesondere auf **die Landwirtschaft** (Abschnitt 3.8) untersucht. Die erwarteten Folgen der verschiedenen politischen Optionen variierten je nach Art der landwirtschaftlichen Aktivität, da der Anteil der Ausgaben für Düngemittelmateriale an den landwirtschaftlichen Gesamtkosten beispielsweise bei Ackerpflanzen (11,6 % im EU-Durchschnitt 2007-2009) höher ist als beispielsweise bei Granivoren (Körnerfressern) wie Schweinen und Geflügel (1,1 % im EU-Durchschnitt

⁴² Soweit möglich wurden öffentlich zugängliche quantitative Informationen verwendet. Es wurden sechs Interviews mit Interessenvertretern geführt, um einige der Erkenntnisse zu überprüfen und weiterhin bestehende Lücken zu beheben.

⁴³ In der oben genannten Studie zur Folgenabschätzung wurden die folgenden zusätzlichen Kategorien untersucht: Kalkdüngemittel, Bodenverbesserer, Kultursubstrate und pflanzliche Biostimulatoren. Zu Letzteren siehe auch die Studie „[The science of plant bio-stimulants](#)“, die im April 2012 für die Kommission erstellt wurde.

⁴⁴ Ebd. S. 17 und S. 27-28.

⁴⁵ Eine detaillierte Beurteilung findet sich in Abschnitt 3.5 der Studie, eine vergleichende Zusammenfassung auf S. 53.

⁴⁶ Die Studie bezieht sich auf vermarkteten Viehdung, d. h. auf solchen Viehdung, der nicht unmittelbar in dem Betrieb verwendet wird, in dem erzeugt wurde. Die erwarteten Auswirkungen der verschiedenen politischen Optionen werden in Abschnitt 3.6 beschrieben. Siehe auch die vergleichende Zusammenfassung auf S. 57.

⁴⁷ Nähere Einzelheiten zu den Annahmen, die von den Beratern zur weiteren Präzisierung der politischen Optionen getroffen wurden, finden sich ebd., S. 42-45.

⁴⁸ In der Studie wurde beispielsweise geschätzt, dass die Kosten zwischen 2 EUR pro Tonne Viehdung für die Analyse von Phosphor und Stickstoff und über 10 EUR pro Tonne für die Analyse anderer Stoffe betragen können; in letzterem Fall würde der Betrag über dem agronomischen Wert von Viehdung liegen.

⁴⁹ Eine detaillierte Beurteilung findet sich in Abschnitt 3.7 der Studie, eine vergleichende Zusammenfassung der erwarteten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit auf S. 61.

⁵⁰ Organische Düngemittel werden in der Regel in der Nähe ihres Erzeugungsortes verbraucht. Siehe zu diesem Aspekt auch Anhang 8 über den Handel mit verarbeitetem Viehdung.

2007-2009).⁵¹ Die Gesamtauswirkungen einer Harmonisierung auf die Kostenwettbewerbsfähigkeit von Landwirten wurde jedoch als beschränkt erachtet; einige negative Auswirkungen (aufgrund eines Kostenanstiegs) könnten sich jedoch für bestimmte Arten landwirtschaftlicher Betriebe aus der Einführung von Höchstwerten für den Schwermetallgehalt von anorganischen Düngemitteln ergeben. Die Einführung von Höchstwerten könnte sich ebenfalls auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit beispielsweise von Getreidebauern der EU auswirken (auch hier aufgrund eines Preisanstiegs bei den Vorleistungen).⁵² In Bezug auf Innovationen wurden keine oder unerhebliche Auswirkungen erwartet.

A Legal Framework for Plant Biostimulants and Agronomic Fertiliser Additives in the EU, Januar 2014

Diese vierte und letzte Studie wurde im Auftrag der Kommission erstellt, um die technischen und regulatorischen Auswirkungen zu untersuchen, die bei einer Ausweitung des Geltungsbereichs der Düngemittelverordnung auf andere Düngemittelmaterien, insbesondere auf pflanzliche Biostimulatoren und agronomische Zusatzstoffe von Düngemitteln, zu erwarten wären.⁵³ Zu diesem Zweck wurden die bestehenden Regelungen für die Vermarktung dieser zwei Arten von Produkten in ausgewählten Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien und Spanien) sowie in Drittländern (USA, Kanada, Südafrika und Brasilien) untersucht, um nützliche Erkenntnisse zu gewinnen und zu beurteilen, ob einige dieser Ansätze für die Umsetzung auf EU-Ebene geeignet wären. Die Studie umfasste ferner eine Analyse des Geschäftsumfelds für Biostimulatoren und Zusatzstoffe von Düngemitteln. Abschließend wurde in der Studie ein möglicher Regulierungsrahmen dargelegt, der in Verbindung mit der Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 erlassen werden könnte. Eine gründliche Analyse des vorgeschlagenen Rahmens sowie der zugehörigen Schritte und entsprechenden Datenerfordernisse würde den Rahmen dieses Briefings sprengen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich der vorgeschlagene regulatorische Ansatz auf eine umfassende Analyse der relevanten bestehenden EU-Rechtsvorschriften/Rechtsrahmen (z. B. REACH, die Verordnung Nr. 528/2012 über Biozidprodukte und die Verordnung Nr. 1223/2009 über kosmetische Mittel) zur Untersuchung von Synergien und Ergänzungsmöglichkeiten stützt.⁵⁴

3. Aktivitäten des Europäischen Parlaments

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juli 2015 zu dem Thema „Ressourceneffizienz: Wege zu einer Kreislaufwirtschaft“

In der Entschließung wurde auf die Umweltschäden und wirtschaftlichen Risiken, die sich aus einem übermäßigen Ressourcenverbrauch ergeben, hingewiesen. Ein Übergang zu Kreislaufwirtschaft, wie er von der Kommission z. B. durch die Konzipierung und Innovationen in verschiedenen politischen Bereichen vorgesehen ist, wird daher sehr begrüßt, sollte jedoch durch Legislativmaßnahmen ergänzt werden, um den Übergang zu einem nachhaltigeren Ressourceneinsatz zu beschleunigen. In dieser Hinsicht wurden in der Entschließung verschiedene Aspekte behandelt, zu denen Maßnahmen eingeführt werden müssten: Annahme einer Reihe harmonisierter Indikatoren für die Ressourceneffizienz, die bis 2018 rechtsverbindlich gemacht werden müssten, die Einführung spezifischer Zielvorgaben für Ressourceneffizienz, die z. B. bei Folgenabschätzungen berücksichtigt werden müssten, spezifische Initiativen unter anderem in den Bereichen Produktpolitik und Ökodesign, Abfallrecht, nachhaltige Gebäude und öffentliche Aufträge. Das Europäische Parlament forderte die Kommission außerdem nachdrücklich auf, „einen strategischen Rahmen für Nährstoffe auszuarbeiten, um mehr Recycling herbeizuführen, Innovationen zu unterstützen,

⁵¹ Der vollständige Datensatz ist Anhang 6 zu entnehmen.

⁵² Ebd., S. 63. In der Zusammenfassung der Studie wird auch auf die Möglichkeit hingewiesen, dass Schweine- und Geflügelzüchter ihre Tätigkeit aufgeben, falls „die Kosten von überschüssigem Viehdung stark über einen Schwellenwert ansteigen“. Ebd., S. 14.

⁵³ In der Studie definiert als „Materialien, die einen oder mehrere Stoff(e) und/oder Mikroorganismen enthalten, die dazu dienen [...], die natürlichen Prozesse zu stimulieren, um unabhängig von ihrem Nährstoffgehalt die Nährstoffaufnahme, die Nährstoffeffizienz, die Toleranz gegenüber abiotischem Stress und/oder die Qualität der Ernte zu begünstigen“. Agronomische Zusatzstoffe von Düngemitteln werden beschrieben als „jegliche Stoffe, die zu einem Düngemittel, Bodenverbesserer oder Kultursubstrat hinzugefügt werden, um die agronomische Wirksamkeit des Endprodukts zu verbessern oder den Verbleib der von den Düngemitteln abgegebenen Nährstoffe in der Umwelt zu ändern“. Ebd., S. 7.

⁵⁴ Die Ergebnisse dieser Analyse sind in Abschnitt 2.4 der Studie dargestellt.

die Marktbedingungen zu verbessern und die nachhaltige Nutzung von Nährstoffen in die Rechtsvorschriften der Union über Düngemittel, Lebensmittel, Wasser und Abfall einzubeziehen“ (Randnummer 64).

[Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2010 zu dem Grünbuch über die Bewirtschaftung von Bioabfall in der Europäischen Union](#)

Als Reaktion auf das Grünbuch der Kommission über die Bewirtschaftung von Bioabfall in der Europäischen Union wies das Europäische Parlament darauf hin, dass die Normen zur Bewirtschaftung von Bioabfällen sehr fragmentiert seien und sich negativ auf die politischen Ziele in diesem Bereich auswirkten. In der Entschließung wurden auch die Frage der Festlegung von Kriterien für die Erzeugung und Verwendung von Bioabfällen und der Beitrag von Bioabfällen unter anderem zum Erreichen der Zielsetzungen der EU bei erneuerbaren Energieträger bis 2020 angesprochen. Im Hinblick auf Düngemittel verwies das Parlament auf die Rolle, die behandelte Bioabfälle für die Erhaltung organischer Materie und die Ergänzung von Nährstoffzyklen, besonders Phosphat-Zyklen, spielen können. Bioabfälle seien eine wertvolle Quelle für hochwertigen Kompost (Erwägungsgrund Z) und könnten „zur Bekämpfung der Verschlechterung der europäischen Böden [verwendet werden], die Produktivität des Bodens aufrechterhalten, de[n] Einsatz chemischer, besonders phosphorhaltiger, Düngemittel in der Landwirtschaft [eindämmen] und die Wasserspeicherfähigkeit der Böden [erhöhen]“. In diesem Zusammenhang betonte das Parlament die Rolle der Mitgliedstaaten „bei der Sicherstellung der Verwendung von Qualitätskompost auf landwirtschaftlichen Nutzflächen“.

Anfragen der Mitglieder

[Schriftliche Anfrage von Andreas Mölzer \(NI, Österreich\)](#), 26. Februar 2013

Unter Verweis auf eine Meldung des Vereins für Konsumenteninformation (VKI) in Österreich, dass bei acht von 18 getesteten Düngemitteln hohe Uranwerte (d. h. zwischen 82 und 387,5 mg Uran pro Kilogramm Phosphat) festgestellt worden seien, verwies der EU-Abgeordnete darauf, dass Österreich im Gegensatz z. B. zu Deutschland (Grenzwert von 50 mg Uran je Kilogramm Phosphat) keine Grenzwerte für Uran in Düngemitteln festlegt. Daher erkundigte sich der EU-Abgeordnete, ob in anderen Mitgliedstaaten eine Kennzeichnungspflicht besteht, ob es EU-weit Bestrebungen zur Einführung einer einheitlichen Kennzeichnungspflicht gibt, ob es EU-weit Bestrebungen zur Festsetzung einer Obergrenze von Uran in Düngemitteln gibt und wenn ja, wie hoch diese sein soll.⁵⁵

[Antwort von Antonio Tajani im Namen der Kommission](#), April 2013

Die Kommission erklärte, dass ihren Dienststellen die Problemstellung von Uran in Phosphatdüngern bekannt sei und dass die für die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 zuständigen Bediensteten die wissenschaftliche Diskussion und die Sachverständigendebatte zu dieser Frage verfolgten. Zum Zeitpunkt der Anfrage waren der Kommission etwaige Kennzeichnungspflichten für Uran in Phosphatdüngemitteln seitens der Mitgliedstaaten nicht bekannt. Die Kommission bestätigte ferner, dass im Rahmen einer Überarbeitung der EU-Düngemittelverordnung geprüft werde, ob Grenzwerte festgelegt werden müssen. Sie stellte fest, dass bei Uran wie auch bei anderen Kontaminanten wegen regionaler Unterschiede in der EU z. B. bei Böden und beim Wasser regionale spezifische Maßnahmen möglicherweise wirkungsvoller wären als Grenzwerte oder Kennzeichnungspflichten. Schließlich wies die Kommission darauf hin, dass sie sich aktuell mit dem nachhaltigen Einsatz von Phosphor befasse und die Wiederverwendung von Phosphor organischen Ursprungs unterstütze, die auch dazu führen würde, dass weniger neues Uran aus der Verwendung phosphathaltiger Mineraldünger in der EU in die Umgebung freigesetzt wird.

⁵⁵ Siehe zu dieser Frage auch Petition 0410/2012 zu Uran in Kunstdünger, die beim Petitionsausschuss des Parlaments eingereicht wurde.

Schriftliche Anfrage von Jan Huitema (ALDE, Niederlande), 31. März 2015

Durch die Verarbeitung von Viehdung gewonnene Mineralkonzentrate sind in der EU weder gemäß der [Nitratrichtlinie 91/676/EWG](#) noch gemäß der Düngemittelverordnung zugelassen, da diese Düngemitteltypen „nicht die in der Verordnung festgelegten technischen Produktspezifikationen erfüllen“.⁵⁶ Daher fragte der EU-Abgeordnete, ob die Kommission beabsichtige, „die Verwendung von Mineralkonzentraten im Rahmen der Nitratrichtlinie zu erlauben, so dass diese nicht unter Düngemittel aus Viehdung fallen“, und infolgedessen mineralische Düngemittel in die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 aufzunehmen. In diesem Zusammenhang betonte der EU-Abgeordnete ferner, dass die Erzeugung und Verwendung von Mineralkonzentraten auch einen positiven Beitrag zur Strategie der Kreislaufwirtschaft und zur Verringerung der Verwendung fossiler Brennstoffe und der Phosphateinfuhren leisten würden. Der EU-Abgeordnete fragte, ob die Kommission diese Ansicht teile, und erkundigte sich ferner, ob die Kommission der Aussage zustimme, dass Innovationen im Viehdungverarbeitungsprozess die Verwendung von Mineralkonzentraten in größerem Maßstab ermöglichen würden, dass die Entwicklung aber durch die gegenseitige Düngemittelverordnung erschwert wird. Die Verordnung könnte letztendlich zukünftige Innovationen und Prozessverbesserungen behindern.

Antwort von Karmenu Vella im Namen der Kommission, Mai 2015

Die Kommission stellte klar, dass die Nitratrichtlinie die Verwendung von verarbeitetem Viehdung als solchem oder als Ersatz für chemische Düngemittel in Gebieten, die nicht von Gewässerverunreinigung betroffen sind, nicht begrenze. Grenzwerte⁵⁷ bestehen in den sogenannten durch Nitrat gefährdeten Gebieten, um einer weiteren Verschlechterung bereits verunreinigter Gewässer vorzubeugen. In diesen Fällen ist verarbeiteter Viehdung von solchen Begrenzungen betroffen, da sein agronomisches Verhalten, insoweit der Schutz der Umwelt betroffen ist, nicht vollständig mit dem Verhalten chemischer Düngemittel vergleichbar ist. Zudem könnten diese Grenzwerte möglicherweise Innovationen in der Verarbeitung von Viehdung begünstigen. Die Kommission stimmte zu, dass Viehdungverarbeitung und Nährstoffrecycling in der Kreislaufwirtschaft eine wichtige Rolle spielen; neuere wissenschaftliche Erkenntnisse und Feldversuche aus den Niederlanden zeigten jedoch, dass Mineralkonzentrat „im Hinblick auf Effizienz und Umweltverträglichkeit“ noch nicht vollständig mit mineralischen Düngemitteln vergleichbar sei. Ferner wurde bestätigt, dass die Kommission derzeit die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 überarbeitet und eine mögliche Ausweitung der Verordnung auf Mineralkonzentrate überprüft: Letztere „könnten möglicherweise, abhängig vom Nährstoffgehalt und dem Gehalt an Rückständen organischer Substanzen, als organische Düngemittel erachtet werden“.

Schriftliche Anfrage von Bart Staes (Grüne/ALDE, Niederlande), 18. Mai 2015

Im Hinblick auf die Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003, für die bis Ende 2015 ein Vorschlag erwartet wurde, erkundigte sich der EU-Abgeordnete danach, 1. wann die Kommission beabsichtige, ihren Vorschlag an das Europäische Parlament weiterzugeben, 2. ob durch den bevorstehenden Vorschlag die Unterscheidung zwischen „EG-Düngemitteln“ und „nationalen Düngemitteln“ beendet würde, 3. ob eine eigene Kategorie für „Biostimulatoren“ beabsichtigt wäre und 4. ob zukünftig Silizium in der Liste der wesentlichen Nährstoffe enthalten wäre.

Antwort von Elżbieta Bieńkowska im Auftrag der Kommission, August 2015

Die Kommission bestätigte, dass derzeit im Rahmen der fortlaufenden Arbeiten zur Kreislaufwirtschaft ein Vorschlag ausgearbeitet werde und dass die Fragen, die der Herr Abgeordnete angesprochen habe, ebenfalls geprüft würden.

⁵⁶ Eine ausführlichere Analyse der Wechselwirkungen zwischen der Düngemittelverordnung und der Nitratrichtlinie findet sich in der [Studie](#) über Optionen für die vollständige Harmonisierung der EU-Gesetzgebung über Düngemittel, einschließlich der technischen Durchführbarkeit und der umweltbezogenen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen, S. 52-54.

⁵⁷ Die Höchstmenge an Stickstoff aus Viehdung liegt bei 170 kg/ha/Jahr oder anderen Beträgen gemäß Anhang III.2 b der Richtlinie.

[Schriftliche Anfrage von Ramon Tremosa i Balcells \(ALDE, Spanien\)](#), 9. September 2015

Der Ersatz mineralischer Düngemittel durch organische Düngemittel entspricht der Idee der Biowirtschaft und einer nachhaltigeren Ressourcennutzung. In diesem Zusammenhang erkundigte sich der EU-Abgeordnete unter anderem danach⁵⁸, was die Kommission dafür tue, um den Ersatz mineralischer Düngemittel durch organische Düngemittel zu unterstützen und ob sie plane, technische Entwicklungen zu fördern, die die neue Tendenz zu organischen Düngemitteln unterstützen würden.

[Antwort von Elżbieta Bieńkowska im Auftrag der Kommission](#), Dezember 2015

Der Kommission sei nicht nur bekannt, dass organische Düngemittel eine ressourceneffiziente Alternative darstellen, sondern sie unterstütze überdies durch das [Programm Horizont 2020](#) aktiv Forschung und Innovationen in diesem Bereich. Im Rahmen des Maßnahmenpakets zur Kreislaufwirtschaft würden ebenfalls weitere Beurteilungen des Potenzials einer Substituierung mineralischer Düngemittel durch biobasierte Düngemittel vorgenommen. Die Kommission verwies ferner darauf, dass anorganische Düngemittel bereits durch „harmonisierte Vorschriften für das Inverkehrbringen auf dem EU-Markt“ begünstigt würden. Auch die Möglichkeit der Erweiterung des Geltungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 auf organische Düngemittel werde untersucht und diese könnte dank der auf dem Binnenmarkt zu erzielenden Skaleneffekte möglicherweise Innovationen und Investitionen in der Erzeugung organischer Düngemittel beschleunigen. Diese Erweiterung des Geltungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 würde ferner gleiche Voraussetzungen für organische und anorganische Düngemittel schaffen.

4. Von der Kommission durchgeführte Konsultationen der Akteure

Neben den Konsultationen von Interessenvertretern im Zusammenhang mit den in Abschnitt 2 oben beschriebenen Studien hat die Kommission seit 2012 auch im Rahmen von vier Ad-hoc-Arbeitsgruppen (AGs) verschiedene Akteure eingebunden.⁵⁹ In jüngerer Zeit waren ferner einige Fragen zu Düngemitteln in die [öffentliche Konsultation](#) zur Kreislaufwirtschaft aufgenommen worden, die zwischen Mai und August 2015 stattfand. Insbesondere Abschnitt 5.1 kann im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 gesehen werden, da dieser Abschnitt schwerpunktmäßig Bionährstoffe und Rohstoffe sowie die „wesentlichen Hindernisse für die Entwicklung von Märkten für sekundäre Rohstoffe in der EU“ behandelt.⁶⁰ In der Tabelle unten ist die Relevanz einer Auswahl von Hindernissen im Fall von Bionährstoffen zusammenfassend dargestellt. Zu rein vergleichenden Zwecken wurden auch die jeweils höchsten und niedrigsten Werte zu den einzelnen Fragen in die Tabelle aufgenommen.⁶¹

Hindernis für die Entwicklung von Märkten für sekundäre Rohstoffe in der EU	Hindernis mit Relevanz für Bionährstoffe	Höchste Werte bei der Relevanz des Hindernisses	Niedrigste Werte bei der Relevanz des Hindernisses
Fehlen EU-weiter Qualitätsnormen für Recyclingmaterialien	16 %	28 % (alle Materialien)	2 % (Glas)
Schlechte Qualität von Recyclingmaterialien	18 %	23% (Kunststoffe)	3 % (Glas)
Mangel an Informationen oder Fehlinformationen zur Qualität von Recyclingmaterialien	14 %	29 % (alle Materialien)	2 % (Glas)
Mangelnde Verfügbarkeit von zu rezyklierenden	6 %	19 % (kritische Rohstoffe)	2 % (Papier und Glas)

⁵⁸ Der Rest der Anfrage betraf die Nitratrictlinie, die nicht in den Themenbereich dieses Briefings fällt.

⁵⁹ Das sind: AG1 zur Gesamtstruktur des zukünftigen Vorschlags, AG2 zu Nährstoffgehalt, Produktzusammensetzung und agronomischer Wirksamkeit, AG3 zu Kontaminanten, Hygiene und anderen Risiken und AG4 zu Etikettierung, Durchsetzung und Kontrolle. Die Website der Kommission für die Arbeitsgruppe Düngemittel (E01320 eingerichtet als [informelle Expertengruppe](#)) kann [hier](#) aufgerufen werden. Zu den AGs und den vorbereitenden Arbeiten für die Überarbeitung der Verordnung siehe z. B. eine [Präsentation](#) des nationalen ungarischen Amtes für die Sicherheit der Lebensmittelkette.

⁶⁰ Bei den möglichen Antworten konnten die Befragten angeben, dass ein bestimmtes Hindernis „signifikant für alle Materialien“ einer der folgenden Kategorien war: Bionährstoffe, Bauzuschlagsstoffe, kritische Rohstoffe, Glas, Metalle, Papier, Kunststoffe, Holz/Biomasse.

⁶¹ Bei den Prozentangaben in dieser Tabelle handelt es sich um gerundete Werte. Beim Vergleich der Werte in der Tabelle ist zu beachten, dass die Angabe „keine Antwort“ bei den verschiedenen Fragen einen Prozentsatz zwischen 43 % und 62 % erreichte.

Abfällen/Materialien			
Mangelhafte Zuverlässigkeit bei der Versorgung mit Recyclingmaterialien	4 %	21 % (alle Materialien)	2 % (Papier und Glas)
Geringe Nachfrage nach Recyclingmaterialien	11 %	22 % (alle Materialien) 14 % (Bauzuschlagsstoffe; Kunststoffe)	2 % (Glas, Metalle, Papier)
Kostengefälle zwischen primären und sekundären Rohstoffen	11 %	26 % (alle Materialien) 17 % (Kunststoffe)	3 % (Glas, Metalle, Papier, Holz/Biomasse)
Organisatorischer Aufwand der Umstellung von primären Rohstoffen auf sekundäre Rohstoffe in industriellen Prozessen	4 %	21 % (alle Materialien); 8 % (Kunststoffe)	1 % (Glas)
Regulatorische Hindernisse auf nationaler/regionaler/lokaler Ebene	13 %	25 % (alle Materialien); 9 % (Holz/Biomasse)	2 % (Glas, Papier)
Regulatorische Hindernisse auf EU-Ebene	12 %	25 % (alle Materialien); 8 % (Holz/Biomasse)	1 % (Papier)
Unzureichende Zusammenarbeit und Informationsaustausch entlang der Wertschöpfungskette	12 %	36 % (alle Materialien); 11 % (Kunststoffe)	2 % (Glas)

Quelle: Darstellung des Autors auf Grundlage von [Konsultationsergebnissen](#)

In Abschnitt 5.3 der Konsultation wurde gefragt, auf welche sekundären Rohstoffe zur Verbesserung des Status quo als erstes abzielen sei. Knapp 30 % der Befragten gaben als Priorität Bionährstoffe für die Verwendung als Düngemittel an. Damit lag diese Gruppe nur hinter seltenen Erden und Edelmetallen (32 %) und Kunststoffen (33 %). In Abschnitt 6.1 schließlich wurden Bionährstoffe von 16 % der Befragten als vorrangige Branche für spezifische EU-Maßnahmen zur Kreislaufwirtschaft genannt (höchste Priorität hatte mit 22 % der Befragten die Branche „Abriss und Bau“, gefolgt von „Lebensmittel und Getränke“ mit 20 % sowie „Elektroschrott“ mit 18 %).

5. Standpunkte des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA)

In seiner [Stellungnahme vom Januar 2014](#) zur [Konsultativen Mitteilung der Kommission zur nachhaltigen Verwendung von Phosphor](#) verwies der EWSA darauf, dass viele weltweite Anbieter von Phosphatgestein politisch instabile Länder seien und dass die EU „nicht über ausreichende eigene Vorkommen“ verfüge und „Arbeitsplätze verloren [habe], da die Herstellung der Fertigprodukte (Düngemittel und phosphorhaltige Chemikalien) in die Lieferländer verlagert worden ist“. Eine mögliche Antwort auf diese Herausforderung würde darin bestehen, den Selbstversorgungsgrad der EU zu verbessern. Der EWSA stellte fest, dass es ebenfalls wichtig sei, z. B. durch die Reduzierung von Phosphaten in Wasch- und Reinigungsmitteln oder die Sicherstellung eines effizienteren Einsatzes in Düngemitteln die Nachfrage zu senken. Dies würde mit den vorrangigen Zielen der EU-Politik im Bereich Phosphor im Einklang stehen: der Selbstversorgung und der Milderung der Auswirkungen der Übernutzung (z. B. Eutrophierung). Der EWSA verwies auch auf das Problem von Cadmium und dessen negative Auswirkungen sowohl im Hinblick auf Gesundheits- und Umweltschäden als auch auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirte aufgrund der mit der Cadmium-Entfernung verbundenen Kosten. Der Ausschuss sah daher die Festsetzung „sichere[r] Grenzwerte für alle Schadstoffe“ als unbedingt notwendig an und empfahl der Kommission, erforderlichenfalls neue Risikobewertungen vorzunehmen und geeignete Empfehlungen zu den verfügbaren Verfahren zur Cadmium-Entfernung, den damit verbundenen Kosten und ihre Anwendbarkeit zu unterbreiten. Auch die sichere Verwertung von stark phosphorhaltigen, „bislang als Abfälle eingestuft“ Materialien wurde empfohlen. Der EWSA forderte bereichsübergreifende, gezielte Forschungsarbeiten und Innovationen und wies darauf hin, dass „[l]okale Lösungskonzepte für die Verwendung von Wirtschaftsdünger und Kunstdünger [...] die größten Erfolgsaussichten haben“ dürften (3.9.2). Schließlich forderte der Ausschuss, dass kritische Rechtsvorschriften über Düngemittel überprüft werden sollten, damit sie der derzeitigen Situation und den politischen Zielsetzungen der EU entsprechen. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die Rolle einer „korrekte[n], dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechende[n] Umsetzung auf nationaler und lokaler Ebene“ hingewiesen.

6. Schlussfolgerungen

Während die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 eindeutig zum Abbau von Handelshemmnissen für EG-Düngemittel beigetragen hat und im Allgemeinen kosteneffizient ist, ergibt sich hinsichtlich ihrer Wirksamkeit in den Bereichen Gesundheit und Umweltschutz ein gemischtes Bild. Neuere Analysen zeigen, dass einer ihrer zentralen Schwachpunkte darin besteht, dass die Verordnung hauptsächlich auf anorganische mineralische Düngemittel angewendet wird. Infolgedessen fällt knapp die Hälfte aller derzeit auf dem EU-Markt befindlichen Düngemittel nicht unter die Verordnung, was sich nachteilig auf die Verwendung potenziell umweltfreundlicherer Alternativen und auf Innovationen auswirkt. Außerdem enthält die Verordnung keine Grenzwerte für den Gehalt von Schwermetallen wie Cadmium und anderen Kontaminanten. Es lässt sich daher schließen, dass die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 in ihrer gegenwärtigen Form der derzeitigen Lage auf dem Markt für Düngemittelmateriale nicht gänzlich gerecht wird und nicht voll auf die politischen Ziele der EU abgestimmt ist. Eine Überarbeitung der Verordnung war bereits während der vorhergehenden Amtszeit der Kommission geplant und wurde nun mit der Strategie zur Kreislaufwirtschaft verbunden. Ein Vorschlag für eine [Verordnung](#) zur Förderung von organischen Düngemitteln und Düngemitteln aus Abfällen, in dem einige der Mängel der bestehenden Verordnung behoben und Grenzwerte für bestimmte Kontaminanten eingeführt werden, wurde am 17. März 2016 von der Kommission veröffentlicht.⁶²

7. Weitere Quellen zu Referenzzwecken

Agra Facts Nr. 21-16, Ausgabe vom 18. März 2016.

Eurostat: [Agri-environmental indicator – mineral fertiliser consumption](#), Daten vom März 2012.

Gemeinsame Forschungsstelle : [NPK: Will there be enough plant nutrients to feed a world of 9 billion in 2050?](#), Foresight and Horizon Scanning Series, 2012.

P-Rex, [Phosphorus recycling now! – Building on full-scale practical experiences to tap the potential in European municipal wastewater](#), Policy Brief, März 2015.

Zur Kontaktaufnahme mit dem Referat Politikzyklus wenden Sie sich bitte per E-Mail an: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Redaktionsschluss: Mai 2016. Brüssel © Europäische Union 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (Blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)

⁶² Nähere Einzelheiten sind dem dementsprechenden EPRS-Briefing „Legislation in Progress“ über Düngemittel zu entnehmen.