

Bruxelles, den 17.3.2016
SWD(2016) 65 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om

**fastsættelse af regler om tilgængeliggørelse på markedet af CE-mærkede
gødningsprodukter og om ændring af forordning (EF) nr. 1069/2009 og (EF) nr.
1107/2009**

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

Resumé

Konsekvensanalyse af et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om tilgængeliggørelse på markedet af gødningsprodukter

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Betingelserne for gødningsprodukters adgang til markedet er kun delvist harmoniseret på EU-plan. Fragmenteringen af den ikkeharmoniserede del af markedet er en alvorlig hindring for handelsmulighederne. Den harmoniserede lovgivning beskæftiger sig desuden ikke i tilstrækkelig grad med miljøproblemer og problemer i forbindelse med menneskers sundhed. Mere specifikt har der kunnet konstateres følgende operationelle problemer:

- 1) Virksomheder, der opererer i flere medlemsstater på det ikkeharmoniserede marked, har omkostninger på grund af divergerende nationale regler, som ofte omfatter forhåndstilladelse, der er vanskelig at opnå.
- 2) Der er afdækket alvorlige sundheds- og miljøproblemer, navnlig forekomst af toksiske forurenende stoffer i visse meget udbredte gødninger. Den nuværende lovgivning beskytter ikke i tilstrækkelig grad sundhed og miljø.
- 3) Den nuværende harmoniserede lovgivning giver adgang til markedet via en procedure, som har vist sig at være for langsom i forhold til industriens innovationscyklus.

Hvad kan der forventes af initiativet?

Initiativet forventes at:

1. skabe lige vilkår for alle gødningsprodukter på EU-plan og dermed øge industriens muligheder for at få adgang til det indre marked, samtidig med at gældende nationale bestemmelser for produkter, der er begrænset til nationale markeder, bevares, hvorved man undgår eventuelle markedsforstyrrelser
2. øge niveauet for beskyttelse af sundhed og miljø ved at begrænse forekomsten af forurenende stoffer i gødningsmaterialer og additiver i hele EU.

Lette adgangen til det harmoniserede marked ved at indføre forholdsmæssige, omkostningseffektive, gennemsigtige og fleksible reguleringsmæssige rammer og dermed imødekomme EU-landmændenes behov for innovative produkter.

Hvad er merværdien ved tiltag på EU-plan?

De problemer, der er konstateret på det harmoniserede marked (dvs. utilstrækkelig beskyttelse af menneskers sundhed og af miljøet samt uflexible krav, som fører til for langsom markedsadgang), hænger sammen med det nuværende EU-plan og kan derfor kun afhjælpes ved foranstaltninger på EU-plan. Et effektivt EU-marked for alle gødningsprodukter vil bane vejen for nye markedsmuligheder og reducere de administrative byrder.

Markedet for visse gødningsprodukter er karakteriseret ved at være meget lokalt, og disse EU-harmoniserede foranstaltninger vil derfor være frivillige og eksistere side om side med nationale lovgivninger, som medlemsstaterne bibeholder eller indfører, og gensidig anerkendelse.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrakkes en løsning frem for andre? Hvorfor?

Løsning 1: Basisscenarie – den nuværende EU-lovgivning forbliver uændret.

Løsning 2: Reguleringsteknikken i gødningsforordningen, dvs. typegodkendelse, ændres ikke og udvides til også at omfatte harmonisering af gødninger fra organiske råvarer og af andre gødningsrelaterede produkter som f.eks. "biostimulanser til planter".

Løsning 3: Harmonisering gennem godkendelse af bestanddele, hvilket fører til en udtømmende positivliste over materialer, der kan tilføres et gødningsprodukt med vilje.

Løsning 4: Harmonisering gennem "de nye retlige rammer", som bygger på obligatoriske kvalitets- og sikkerhedskrav og frivillige harmoniserede tekniske standarder.

Løsning 5: Som med løsning 4 opnås harmonisering gennem "de nye retlige rammer" med krav og standarder. Tredjeparts inddragelse i vurderingen af overensstemmelse med kravene varierer dog afhængigt af materialekategorien og er størst for affald og andre sekundære materialer med potentielt variabel sammensætning. På grundlag af analysen forekommer løsning 5 at være den foretrukne løsning.

Med løsning 2 til 5 indføres der grænseværdier for forurenende stoffer (herunder tungmetaller) for alle gødningsprodukter. To varianter blev vurderet: fuldstændig og frivillig harmonisering som beskrevet ovenfor.

Hvem støtter hvilken løsning?

Løsning 1 støttes ikke af nogen medlemsstater og heller ikke af industrien eller af NGO'er.
Løsning 2 og 3 støttes hver især af nogle medlemsstater og en række erhvervsorganisationer, som er vant til at regulere gødningsmarkedet ved at føre lister over godkendte typer og bestanddele.
Løsning 4 støttes ikke af alle medlemsstaterne, da de nye retlige rammer anses for en radikal ændring sammenlignet med de velkendte tilgange i løsning 2 og 3.
Løsning 5, navnlig med den frivillige harmoniseringsvariant, bliver generelt godt modtaget af industrien (navnlig SMV'er) og en lang række medlemsstater (herunder nogle af de største), som finder, at denne løsning er den bedste.

C. Den foretrukne løsnings indvirkninger

Hvad er fordelene ved den foretrukne løsning (om nogen, eller de vigtigste)?

Adgangen til markedet for gødningsprodukter reguleret i henhold til de nye retlige rammer kan blive lettet, og sådanne produkters opfyldelse af sikkerheds- og kvalitetskrav vil sikre et højere sikkerhedsniveau i fødevarerekæden. Fordelene ved den foretrukne løsning (løsning 5) i form af adgang til det indre marked og markedsfleksibilitet svarer meget til dem i løsning 4. Det skønnes i konsekvensanalysen, at denne løsning vil betyde lavere administrative omkostninger for såvel offentlige myndigheder som erhvervsdrivende end status quo og betydeligt lavere administrative omkostninger for offentlige myndigheder end løsningen med typegodkendelse, hvilket vil øge markedsfleksibiliteten betragteligt og dermed stimulere innovationen.
Der er den yderligere fordel ved varianten med frivillig harmonisering, at den kun berører erhvervsdrivende med en ægte interesse i at få adgang til markedet i flere medlemsstater i overensstemmelse med nærhedsprincippet og princippet om bedre regulering.

Hvilke omkostninger er forbundet med den foretrukne løsning (om nogen, eller de vigtigste)?

Omkostningerne ved den foretrukne løsning står i rimeligt forhold til de forventede fordele for erhvervslivet og samfundet. Omkostningerne for offentlige myndigheder er forholdsvis neutrale. For produkter, der er omfattet af de nye retlige rammer, kræves der en yderligere standardiseringsindsats for så vidt angår prøvningsmetoder. For erhvervsdrivende vil løsning 5 indebære lavere administrative omkostninger end løsningen med typegodkendelse. Det kan dog forventes, at de administrative omkostninger for de enkelte virksomheder i visse tilfælde vil være højere end med status quo. Dette gælder navnlig for producenter af relativt variable materialer, der kræver, at en tredjepart i stort omfang inddrages i overensstemmelsesvurderingen. SMV'er, der producerer gødningsprodukter, som er omfattet af tredjepartscertificering, vil skulle betale gebyr til et bemyndiget organ for at få kontrolleret, at deres produkter opfylder kravene. Varianten med frivillig harmonisering kan indebære højere omkostninger for de nationale myndigheder end fuldstændig harmonisering, da de i et vist omfang kan forventes at opretholde nationale procedurer. Overgangsomkostningerne vil være minimale for gødningsprodukter, der allerede er dækket af den nuværende forordning, da der vil være mulighed for selvcertificering. Medlemsstaterne vil også skulle sikre de bemyndigede organers kvalitet.

Hvordan påvirker det virksomheder, små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomheder?

Virksomheder, der vælger harmoniseringsvejen, vil drage nytte af nemmere adgang til hele EU-markedet. De administrative omkostninger vil også falde, da der vil være mindre brug for at registrere individuelle produkter i henhold til divergerende nationale regler. Fabrikanten, der ikke er underlagt procedurer for tredjepartscertificering, vil være mindre berørt end dem, der har udgifter til tredjepartscertificering (f.eks. SMV'er). Disse omkostninger vil blive formindsket, fordi kontrolhyppigheden nedsættes i overensstemmelse med produktionsmængden og antallet af eksterne prøvetagninger efter anerkendelsesåret nedsættes. I den henseende vil frivillig harmonisering lette overgangen til den nye reguleringsmæssige ramme og overlade det til producenterne at vælge, om de vil markedsføre produkter på det lokale marked eller på EU-markedet.

Vil det have stor indvirkning på de nationale budgetter og myndigheder?

Omkostninger vil være forholdsvis neutrale for de nationale budgetter. Omkostningerne ved at forvalte national lovgivning forbliver uændrede, men vil over tid mindskes, hvis flere og flere virksomheder vælger den harmonisering, som gødningsforordningen giver mulighed for, mens omkostningerne ved markedsovervågning forbliver uændrede eller kan stige en smule.

Vil der være andre væsentlige følger?

Forslaget forventes at mindske afhængigheden af råvarer fra uden for EU ved at give mulighed for en nemmere adgang til hele EU-markedet for innovative produkter, f.eks. fra organiske eller genanvendte materialer. EU's importstrømme kan blive berørt, hvilket er grundigt analyseret i en særskilt konsekvensanalyse fra 2011 om

mulige maksimalgrænseværdier for cadmium.

D. Opfølgning

Hvornår vil politikken blive revideret?

Der er planlagt en efterfølgende evaluering af forordningen 5 år efter dens gennemførelse, som vil blive baseret på den feedback, der modtages gennem forskellige samarbejds mekanismer, som allerede er etableret i henhold til den nuværende gødningsforordning (ekspertgrupper). Listen over forurenende stoffer og deres respektive grænseværdier kan revideres når som helst, hvis ny videnskabelig evidens viser, at inputtet af jordforurenende stoffer fra gødning skal reduceres.