



Brussel, 17.3.2016
SWD(2016) 65 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
tot vaststelling van voorschriften inzake het op de markt aanbieden van
bemestingsproducten met CE-markering en tot wijziging van de Verordeningen (EG)
nr. 1069/2009 en (EG) nr. 1107/2009**

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

Samenvatting

Effectbeoordeling van een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt aanbieden van bemestingsproducten

A. Noodzaak om te handelen

Waarom? Wat is het probleem?

De voorwaarden voor toegang tot de markt waaraan bemestingsproducten moeten voldoen, zijn slechts gedeeltelijk geharmoniseerd op EU-niveau. De fragmentatie van het niet-geharmoniseerde deel van de markt vormt een groot obstakel voor handelsmogelijkheden. Bovendien wordt in de geharmoniseerde wetgeving te weinig aandacht besteed aan het milieu en de menselijke gezondheid. In het bijzonder zijn de volgende operationele problemen vastgesteld:

- 1) Ondernemingen die in verschillende lidstaten actief zijn op de niet-geharmoniseerde markt worden geconfronteerd met kosten naar aanleiding van uiteenlopende nationale regels. Die regels vereisen vaak voorafgaande toestemming, die moeilijk te verkrijgen is.
- 2) Er zijn ernstige problemen in verband met de gezondheid en het milieu vastgesteld, in het bijzonder de aanwezigheid van toxische contaminanten in bepaalde veel gebruikte meststoffen. De huidige geharmoniseerde wetgeving biedt te weinig bescherming voor de gezondheid en het milieu.
- 3) Onder de huidige geharmoniseerde wetgeving wordt toegang tot de markt verleend door middel van een procedure waarvan is aangetoond dat ze in vergelijking met de innovatiecyclus van de bedrijfstak te traag is.

Wat is het doel van dit initiatief?

Naar verwachting zal het initiatief:

1. op EU-niveau gelijke voorwaarden creëren voor alle bemestingsproducten, waardoor de bedrijfstak meer kansen zal hebben om toegang te krijgen tot de interne markt. Hierbij blijven de nationale regels behouden voor producten die slechts op nationale markten worden aangeboden, zodat een verstoring van de markt wordt vermeden;
2. meer bescherming bieden voor de gezondheid en het milieu door de aanwezigheid van contaminanten in bemestingsmaterialen en toevoegingsmiddelen in heel de Unie te beperken;

de toegang tot de geharmoniseerde markt vergemakkelijken door een evenredig, kostenbesparend, transparant en flexibel regelgevingskader in te voeren, waardoor aan de behoefte van landbouwers in de Unie aan innovatieve producten wordt voldaan.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

De vastgestelde problemen op de geharmoniseerde markt (met name onvoldoende bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu en rigide voorschriften die de toegang tot de markt te zeer vertragen) bevinden zich op EU-niveau en kunnen dus enkel met maatregelen op EU-niveau worden aangepakt. Een goed functionerende EU-markt voor alle bemestingsproducten zal nieuwe kansen creëren en de administratieve lasten verminderen.

Gezien de erg lokale aard van de markt voor bepaalde bemestingsproducten, zullen deze geharmoniseerde EU-maatregelen facultatief zijn en bestaan naast de door de lidstaten gehandhaafde of ingevoerde nationale wetgevingen in combinatie met wederzijdse erkenning.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn in overweging genomen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Optie 1: Basisscenario — de huidige EU-wetgeving blijft ongewijzigd.

Optie 2: De regelgevingstechniek van de meststoffenverordening, namelijk typegoedkeuring, blijft ongewijzigd en wordt uitgebreid tot de harmonisatie van meststoffen op basis van organische grondstoffen en andere producten met gerelateerde functies, zoals biostimulanten voor planten.

Optie 3: Harmonisatie door middel van goedkeuring van ingrediënten, met tot gevolg een positieve, limitatieve lijst materialen die in aanmerking komen voor doelbewuste opname in een bemestingsproduct.

Optie 4: Harmonisatie door middel van het nieuwe wetgevingskader (NWK), dat gebaseerd is op verplichte

kwaliteits- en veiligheidseisen en vrijwillige geharmoniseerde technische normen.
Optie 5: Net als bij optie 4 wordt het nieuwe wetgevingskader, met eisen en normen, toegepast om harmonisatie te bereiken. De betrokkenheid van derde partijen bij de beoordeling van de conformiteit met de eisen verschilt echter per materiaalcategorie en is het grootst voor afvalstoffen en andere secundaire materialen met een mogelijk variabele samenstelling. Optie 5 is uit de analyse als voorkeursoptie naar voren gekomen.
Bij de opties 2 tot en met 5 worden voor alle bemestingsproducten grenswaarden voor contaminanten (met inbegrip van zware metalen) ingevoerd. Er zijn twee varianten beoordeeld: volledige harmonisatie en facultatieve harmonisatie zoals hierboven beschreven.

Wie steunt welke optie?

De lidstaten, noch de bedrijfstak, noch de ngo's steunen optie 1.
Optie 2 en optie 3 worden elk door sommige lidstaten en sommige nationale bedrijfstakorganisaties gesteund die het gewend zijn dat de meststoffenmarkt wordt gereguleerd op basis van lijsten toegestane types en ingrediënten.
Optie 4 wordt niet door alle lidstaten gesteund, omdat het NWK als een ingrijpende verandering wordt beschouwd ten opzichte van de algemeen bekende aanpak van de opties 2 en 3.
Optie 5, in het bijzonder de variant met facultatieve harmonisatie, wordt over het algemeen als de beste optie beschouwd door de bedrijfstak (in het bijzonder kleine en middelgrote ondernemingen) en een groot aantal lidstaten (waaronder enkele van de grootste).

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de voornaamste opties)?

Bemestingsproducten die op grond van het NWK worden gereguleerd, zouden gemakkelijker toegang krijgen tot de markt en de conformiteit van die producten met de veiligheids- en kwaliteitseisen zou leiden tot een veiligere voedselketen. De voordelen van de voorkeursoptie (optie 5) op het gebied van toegang tot de interne markt en flexibiliteit van de markt lijken erg op die van optie 4. Uit de effectbeoordeling blijkt dat de administratieve kosten voor zowel overheden als marktdeelnemers bij deze optie lager zijn dan bij de status quo en dat de administratieve kosten voor overheden bij deze optie aanzienlijk lager zijn dan bij de optie met typegoedkeuring. Dankzij die lagere kosten zou de markt een heel stuk flexibeler worden, wat dan weer de innovatie zou bevorderen.
De variant met facultatieve harmonisatie zou het bijkomende voordeel hebben dat hij enkel marktdeelnemers betreft die daadwerkelijk interesse hebben om in verschillende lidstaten toegang tot de markt te krijgen, wat strookt met de beginselen van subsidiariteit en betere regelgeving.

Wat is de kostprijs van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de voornaamste opties)?

De kostprijs van de voorkeursoptie is evenredig met de verwachte voordelen voor de bedrijven en de maatschappij. De kostprijs voor de overheden is eerder neutraal. Voor producten die onder het NWK vallen, zou er wat extra werk zijn om de testmethoden te normaliseren.
Bij optie 5 zijn de administratieve kosten voor marktdeelnemers lager dan bij de optie met typegoedkeuring. Er kan echter van uitgegaan worden dat de administratieve kosten voor individuele ondernemingen in bepaalde gevallen hoger zullen zijn dan bij de status quo. Dit zou in het bijzonder het geval zijn voor producenten van relatief veranderlijke materialen waarvoor vaak derden moeten worden ingeschakeld voor de conformiteitsbeoordeling. Kleine en middelgrote ondernemingen die betrokken zijn bij de productie van bemestingsproducten die door derden moeten worden gecertificeerd, zouden aangemelde instanties moeten betalen om te verifiëren dat hun producten aan de eisen voldoen. De variant met facultatieve harmonisatie zou voor nationale overheden tot hogere kosten kunnen leiden dan volledige harmonisatie, omdat zij naar verwachting de nationale procedures tot op zekere hoogte zouden moeten handhaven. De overgangskosten voor bemestingsproducten die onder de huidige verordening vallen, zouden zeer beperkt zijn, aangezien zelfcertificering van producten toegestaan zou zijn. De lidstaten zouden ook de kwaliteit van de aangemelde instanties moeten waarborgen.

Wat zijn de gevolgen voor grote bedrijven en voor middelgrote, kleine en micro-ondernemingen?

Ondernemingen die voor harmonisatie kiezen, zouden gemakkelijker toegang krijgen tot de hele markt van de Unie. Bovendien zouden de administratieve kosten verminderen, aangezien het minder vaak nodig zou zijn om individuele producten volgens uiteenlopende nationale regels te registreren. Producenten voor wie certificering door derden niet van toepassing is, zouden minder gevolgen ondervinden dan producenten die de kosten voor certificering door derden wel moeten dragen (bv. kleine en middelgrote ondernemingen). Die kosten zouden worden gecompenseerd door een vermindering van het aantal controles afhankelijk van het productievolume en

een vermindering van het aantal externe bemonsteringen na het jaar van erkenning. In die zin zou facultatieve harmonisatie een vlotte overgang naar het nieuwe regelgevingskader mogelijk maken, omdat producenten kunnen kiezen of ze hun producten op de lokale markt of op de markt van de Unie verhandelen.

Zijn er aanzienlijke effecten voor de nationale begrotingen en overheden?

De kostprijs voor de nationale begrotingen zou eerder neutraal zijn. De kosten voor het beheer van de nationale wetgeving zullen hetzelfde blijven, maar zullen in de loop der tijd afnemen als steeds meer bedrijven voor harmonisatie op grond van de meststoffenverordening kiezen. De kosten voor het markttoezicht zullen gelijk blijven of licht stijgen.

Zijn er nog andere aanzienlijke effecten?

Door de toegang tot de gehele markt van de Unie te vergemakkelijken voor innovatieve producten, bijvoorbeeld producten op basis van organische of gerecycleerde materialen, zal het voorstel naar verwachting de afhankelijkheid van grondstoffen van buiten de Unie doen afnemen. Mogelijk zullen er gevolgen zijn voor de invoerstromen, zoals in detail geanalyseerd in een afzonderlijke effectbeoordeling uit 2011 over mogelijke maximumwaarden voor cadmium.

D. Follow-up

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

Vijf jaar na de tenuitvoerlegging van de verordening is een evaluatie achteraf gepland op basis van de feedback die wordt ontvangen via verschillende samenwerkingsmechanismen die reeds bij de huidige meststoffenverordening zijn ingesteld (deskundigengroepen). Indien uit nieuwe wetenschappelijke gegevens zou blijken dat de input van bodemcontaminanten uit meststoffen moet worden verminderd, kan de lijst met contaminanten en hun respectieve grenswaarden op elk moment worden herzien.