



Eu-Recht nutzen, um Märkte zu erweitern und Ressourcen zu schonen Ein Positionspapier zur Sanitär- und Nährstoffwende

Das Wichtigste im Überblick:



Die Ausgangslage

Recyclingdünger sind ein wichtiger Baustein des Aktionsplans für Kreislaufwirtschaft der EU Kommission (COM) 2020/98, um eine kreislauforientierte, klimaneutrale und wettbewerbsfähige Wirtschaft zu etablieren. Heterogene Ausprägungen des Düngerechts in einzelnen Ländern hemmen jedoch die Entwicklung und verhindern die Vermarktung solcher neuartiger Recyclingdüngerprodukte. Das EU-Recht lässt sich aber nutzen, um neue Recyclingdünger legal auf den Markt zu bringen, und so Ressourcen zu schonen.



Der Lösungsweg

Eine der vier Grundfreiheiten der EU ist der freie Warenverkehr. Für den Fall, dass ein noch nicht harmonisierter nationaler Rechtsrahmen ihn hemmt oder verhindert, gibt es ein formales Werkzeug, den Warenverkehr doch zu ermöglichen: das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung.

Neben der Inverkehrbringung von Düngemitteln über das nationale Düngerecht existiert auf EU-Ebene gleichrangig die *Fertilizing Products Regulation* (EU) 2019/1009. Herstellende, die in einem Mitgliedstaat eine Zulassung für Recyclingdüngerprodukte erhalten haben, können die „Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung“ gemäß Verordnung (EU) 2019/515 zur Produktanerkennung einsetzen, um auch in anderen Mitgliedstaaten Marktzugang zu erhalten. Voraussetzung dafür ist das „rechtmäßige Inverkehrbringen“ eines Düngers. Sie gilt unter zwei Bedingungen als erfüllt:

1. Waren müssen im erstzulassenden Mitgliedstaat („Basisstaat“) für Endnutzende bereitgestellt werden und
2. a) entweder: den im Ursprungsstaat geltenden einschlägigen technischen Vorschriften entsprechen (Art. 3 Nr. 1, 1. Alt.),
b) oder: keiner nationalen technischen Vorschrift unterliegen (Art. 3 Nr. 1, 2. Alt.).





Eu-Recht nutzen, um Märkte zu erweitern und Ressourcen zu schonen Ein Positionspapier zur Sanitär- und Nährstoffwende

Das Wichtigste im Überblick:



Die Handlungsempfehlungen

Herstellende von Recyclingdünger könnten versuchen, das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung in Anspruch zu nehmen, um Marktzugang in Deutschland zu erhalten.

Das Düngerecht wird in Deutschland ohnehin gerade überarbeitet. In diesem Zuge wäre es ressourcenschonend sowie zielführend,

- auch die Düngemittelverordnung (DüMV) zu novellieren,
- die Positivliste der DüMV direkt um getrennt erfassten Urin und Kot zu erweitern, und
- ein leichtes und transparentes Verfahren zur Erweiterung der Positivliste zu schaffen.

So könnte mit einfachen Mitteln ein wichtiger Beitrag dazu geleistet werden, Deutschlands Wirtschaft kreislauforientiert, klimaneutral und auch in Zukunft wettbewerbsfähig zu machen.





EU-Recht nutzen, um Märkte zu erweitern und Ressourcen zu schonen

Ein Positionspapier zur Sanitär- und Nährstoffwende

29. November 2023

Roman Adam, Carsten Beneker, Corinna Schröder, Anna Calmet, Elsa Jung, Claudia Kirsten, Ariane Krause

Hintergrund

Freier Warenverkehr ist eine der vier Grundfreiheiten der EU. Die gegenseitige Achtung von Verordnungen, Normen und Vorschriften innerhalb der Mitgliedstaaten ist dafür entscheidend. Produkte, die auf Basis von Normen und Vorschriften eines Mitgliedstaates hergestellt werden, sollen auch in anderen Mitgliedstaaten anerkannt und damit verkäuflich sein.

Im Bereich neuartiger Recyclingdüngerprodukte hemmen und verhindern heterogene nationale Ausprägungen des Düngerechts Entwicklung und Vermarktung. Dabei sind Recyclingdünger ein wichtiger Baustein des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft der Europäischen-Kommission (COM) 2020/98 [1] zur Etablierung einer kreislauforientierten, klimaneutralen, sauberen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft. Recyclingdünger aus sanitären Teilstoffströmen (wie getrennt erfasstem Urin oder Kot) könnten wesentlich dazu beitragen, umweltpolitische Problemlagen zu beseitigen. Denn solche Recyclingdünger

- reduzieren den Trinkwassergebrauch sanitärer Systeme und helfen so, der mit dem Klimawandel einhergehenden Wasserknappheit zu begegnen,
- reduzieren den Energieverbrauch in Kläranlagen. Denn wenn weniger Wasser verbraucht wird, muss auch weniger Wasser wieder energieintensiv gereinigt werden.
- verringern die Verschmutzung des Abwasserstroms und unserer Flüsse. Denn die getrennte Erfassung der Stoffströme Urin und Kot, sowie die gezielte Aufbereitung der unverdünnten Stoffströme inklusive Hygienisierung und Filtration sorgen für weniger Keime, Nährstoffe oder Spurenstoffe – sowohl vor als auch nach dem Klärprozess.
- verringern den Erdgas-Verbrauch, da weniger synthetische Stickstoffdünger produziert werden müssen, und schonen gleichzeitig fossile Ressourcenlagerstätten für Phosphor (P) und Kalium (K).



Aktuelle Rechtslage

Neben der Inverkehrbringung von Düngemitteln über das nationale Düngerecht existiert auf EU-Ebene gleichrangig die Fertilizing Products Regulation (EU) 2019/1009 [2]. Herstellende, die in einem Mitgliedstaat eine Zulassung für Recyclingdüngerprodukte erhalten haben, können die „Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung“ gemäß Verordnung (EU) 2019/515 [3] zur Produktanerkennung einsetzen, um auch in anderen Mitgliedstaaten Marktzugang über den Pfad des nationalen Düngerechts zu erhalten. Als Voraussetzung für die „Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung“ gilt nach Art. 4 (1) das rechtmäßige Inverkehrbringen eines Produktes in einem Mitgliedstaat der EU. Dieser Mitgliedstaat, in dem eine Zulassung für Düngemittel erteilt wurde, wird im Folgenden als „Basisstaat“ bezeichnet. Der Staat, in dem das Recyclingdüngerprodukt hergestellt wurde, wird als „Ursprungsstaat“ bezeichnet. Das „rechtmäßige Inverkehrbringen“ eines Düngers (hergestellt im Ursprungsstaat) gilt als erfüllt, wenn die Waren im Basisstaat für Endnutzende bereitgestellt werden und

- entweder: den im Ursprungsstaat geltenden einschlägigen
- technischen Vorschriften¹ entsprechen (Art. 3 Nr. 1, 1. Alt.), oder: *keiner* nationalen technischen Vorschrift unterliegen (Art. 3 Nr. 1, 2. Alt.).

Reales Fallbeispiel für Recyclingdünger

In der EU existiert bereits ein zugelassener Recyclingdünger, der aus menschlichen Ausscheidungen produziert wird. An dem lässt sich die Anwendung der Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung veranschaulichen. Für den urin-basierten Recyclingdünger „Aurin“ erhielt die Eawag – das Wasserforschungsinstitut des ETH-Bereichs – 2015 eine provisorische Bewilligung durch das Schweizer Bundesamt für Landwirtschaft (BLW). Die Zulassung erhielt zunächst Auflagen wie die Dokumentation der Mengen und das Monitoring bestimmter Arzneimittel-Gehalte. Seit Februar 2016 ist der Dünger in der Schweiz in Gebrauch. Seit 2018 ist Aurin vom BLW auch zur Düngung von essbaren Pflanzen zugelassen. Seit 2019 ist der Dünger in Liechtenstein und seit 2022 auch in Österreich zugelassen [4]. In der Schweiz wird Aurin durch die Schweizer Firma VunaNexus AG hergestellt und vertrieben. Die Düngerzulassung in Österreich erfolgte durch die österreichische Firma EOOS NEXT GmbH.

Fall A: Zulassung in einem anderen Mitgliedstaat

Im Fall A (Abbildung 1) wird der Einsatz von Recyclingdüngern in anderen EU-Mitgliedstaaten unter Berufung auf Basis- und Ursprungsstaat geprüft. Damit die Einreichung einer „Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung“ Aussicht auf Erfolg hat, muss das rechtmäßige Inverkehrbringen in einem Basisstaat bereits erfolgt sein.

Das Recyclingdüngerprodukt „Aurin“ der Schweizer Firma VunaNexus AG wurde 2022 durch die österreichische Firma EOOS NEXT GmbH als Düngemittel im EU-Land Österreich zugelassen. Somit kann das aus der Schweiz (Ursprungsstaat) stammende Düngeprodukt seit 2022 [online](#)² und im Einzelhandel in Österreich

¹z.B.: ISO- oder DIN-Normen

²<https://vuna.bexiocommerce.ch/aurin-flussigdunger/>

(Basisstaat) legal erworben werden. Für die Dokumentation des Inverkehrbringens ist die Bereitstellung für Endnutzende zu dokumentieren. Der Verkauf an österreichische Endnutzende könnte zum Beispiel durch Warenrechnungen oder Ähnliches belegt werden. Dieser beispielhafte Verkauf wäre sowohl durch die österreichische Gesetzeslage als auch die Grundfreiheiten der EU zum freien Warenverkehr gedeckt. Darüber hinaus hält Aurin österreichische Normvorgaben ein, konkret die Einzelgenehmigung gemäß § 9 österreichisches Düngemittelgesetz (DMG) 2021 als mineralischer Stickstoffdünger. In der Begründung zur Genehmigung hat die zuständige Behörde bestätigt, dass die Anforderungen gemäß § 3 Abs. 2 und 3 DMG 2021 eingehalten wurden, und konstatiert, dass die Grenzwerte für Schadstoffe im Sinne des § 6 Abs. 2 und 3 DMG eingehalten wurden. Abseits der Einzelgenehmigung unterliegen Recyclingdüngerprodukte wie Aurin in Österreich keinen weiteren technischen Vorschriften beziehungsweise keinen näheren technischen Bestimmungen³. Das Inverkehrbringen ist damit rechtmäßig.

Daraus schließen wir: Da das Produkt diese Voraussetzung erfüllt, könnte das in Österreich ansässige Unternehmen EOOS NEXT GmbH für Aurin mit einer „Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung“ bei einer Düngemittelverkehrskontrolle – beispielsweise im EU-Mitgliedstaat Deutschland – Marktzugang erhalten. Der Vertrieb des in der Schweiz (Ursprungsstaat) erzeugten Aurin könnte auf Basis des rechtmäßigen Inverkehrbringens auch in Deutschland (Mitgliedstaat A) durch die bereits erfolgte Zulassung in Österreich (Basisstaat) ermöglicht werden. Um dies zu erreichen, müsste eine „Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung“ in Deutschland erfolgen⁴.

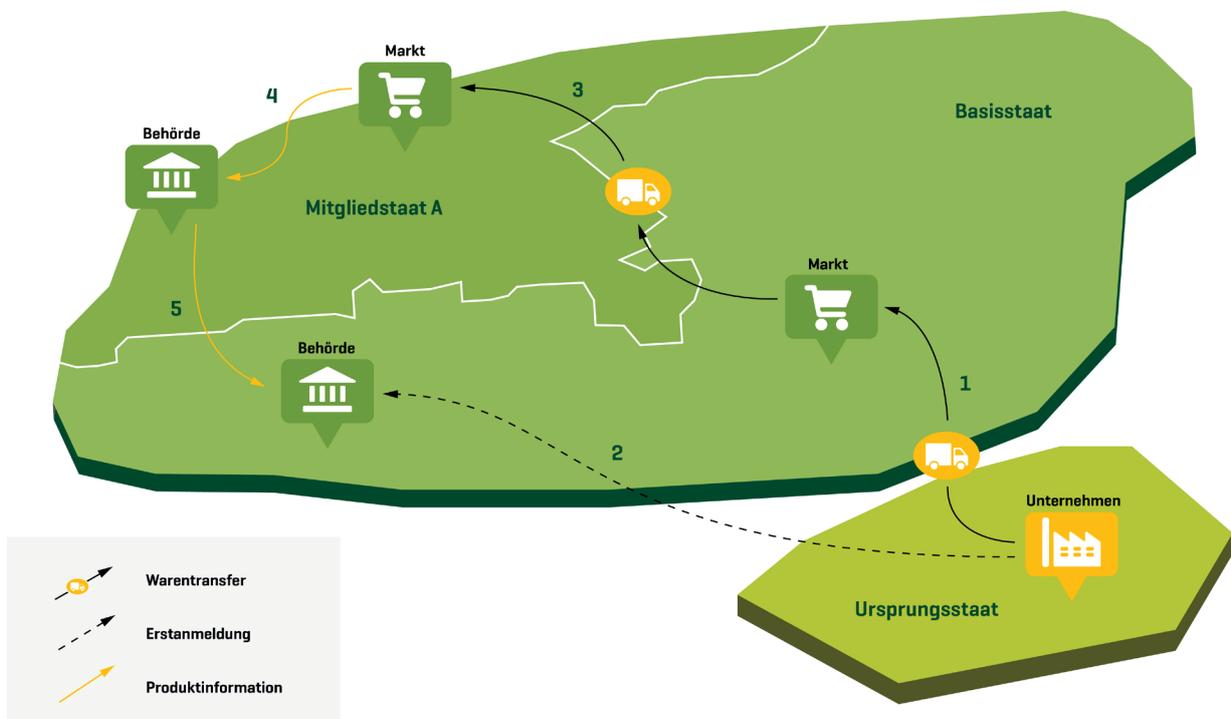


Abbildung 1: Herstellung von Recyclingdünger im Ursprungs- und Basisstaat mit Vertrieb im Mitgliedstaat A [vgl. Recyclingdüngerproduktion in Österreich mit Vertrieb in Deutschland]. 1. Warentransfer in den Basisstaat; 2. Behördliche Genehmigung der Ware; 3. Warentransfer in anderen Mitgliedstaat; 4. Produktinformation an Produktverkehrskontrolle; 5. Informationsaustausch zwischen Behörden initiiert durch "Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung"

³ Im Fall von Düngemitteln und Kultursubstraten gelten keine näheren technischen Produktnormen (siehe [5])

⁴ Weitere Informationen der EU zur Abgabe einer "Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung" unter: https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/compliance/declaration-mutual-recognition/index_de.htm#not-submit

Fall B: Reimport

Im Fall B (Abbildung 2) könnte Aurin oder ein qualitativ vergleichbares Recyclingdüngerprodukt auch in Deutschland (Ursprungsstaat) produziert und per internationalem Warentransfer im österreichischen Handel (Basisstaat) in Verkehr gebracht werden.

Eine Genehmigung für das Inverkehrbringen und den Vertrieb in Österreich (Basisstaat) auszustellen, ist vermutlich auch für ein im Ursprungsstaat Deutschland erzeugtes Vergleichsprodukt möglich. Diese Genehmigung könnte durch die nationalen Behörden im Basisstaat Österreich ausgestellt werden und zur Dokumentation des rechtmäßigen Inverkehrbringens des Recyclingdüngerproduktes im Basisstaat Österreich genutzt werden. Die Produktherkunft (Bekanntgabe des Ursprungsstaates) ist für die „Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung“ dagegen irrelevant. Deshalb wäre auch eine Rückführung des Recyclingdüngerproduktes nach Deutschland (Ursprungsstaat), wie in Fall A beschrieben, möglich. Alleinig der Nachweis des rechtmäßigen Inverkehrbringens im Basisstaat ist ausschlaggebend (vgl. Art 5) [6]. Das Ausfüllen des standardisierten Musterformblattes „Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung“ für Deutschland ist auch in dieser Konstellation empfehlenswert. Schließlich ist der Zugang in Deutschland ohnehin bereits per Onlinekauf im Nachbarland und anschließender postalischer Zustellung legal möglich.

Daraus schließen wir: Ein direkter regionaler Recyclingdüngerverkauf wäre am Ort der Herstellung (Deutschland) aktuell nicht zulässig. Sobald dieses Produkt aber zwei Mal innereuropäische Grenzen eines Basisstaats passiert, wäre es auch am Herstellungsort Deutschland verkäuflich.

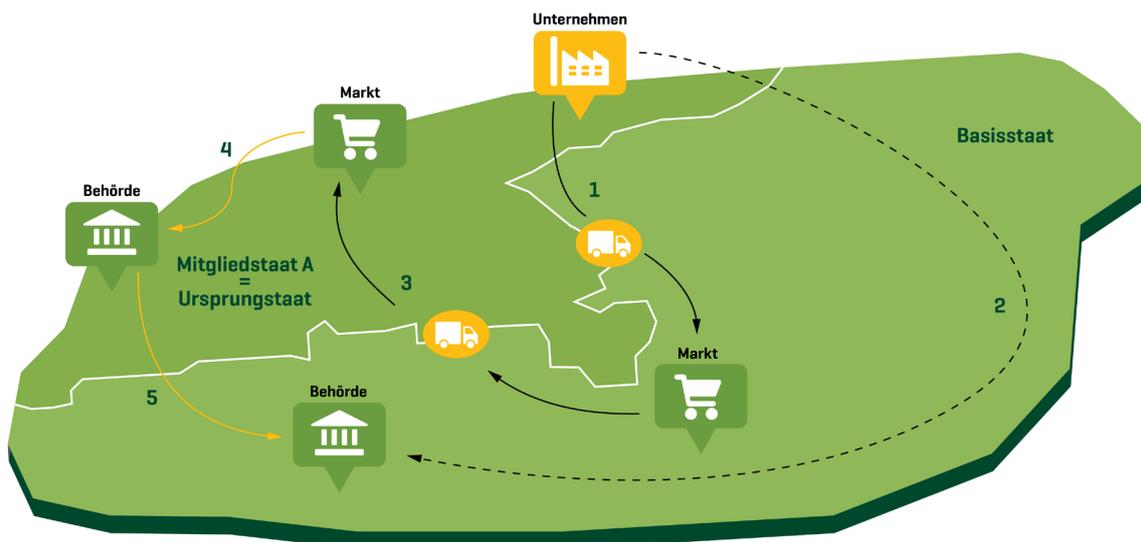


Abbildung 2: Herstellung von Recyclingdünger im Basisstaat mit Vertrieb im Mitgliedstaat A [gleichzeitig Ursprungsstaat] [vgl. Recyclingdüngerproduktion in Deutschland mit Vertrieb in Österreich und Deutschland], 1. Warentransfer in den Basisstaat; 2. Behördliche Genehmigung der Ware; 3. Warentransfer in Mitgliedstaat bzw. Ursprungsstaat; 4. Produktinformation an Produktverkehrskontrolle; 5. Informationsaustausch zwischen Behörden initiiert durch "Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung"



Möglichkeit der leicht zugänglichen Erweiterung der Positivliste

Nicht nur in Österreich, sondern auch in Deutschland wurde untersucht, wie sich Nährstoffkreisläufe durch Entwicklung von Recyclingdüngerprodukten bis zur Marktreife schließen lassen. Das Ergebnis: um unnötige Transportwege und den damit einhergehenden Ressourcenverbrauch zu vermeiden, sollten Recyclingdüngerprodukte möglichst regional erzeugt und angewendet werden. Das ist nur möglich, wenn die nationalen Rechtsgrundlagen harmonisiert werden, respektive wenn in Deutschland eine Anpassung des Kreislaufwirtschafths- und Düngerechts und der dazugehörigen Verordnungen erfolgt.

Die gegenwärtige deutsche Gesetzeslage sieht eine Positivliste für mögliche Ausgangsstoffe zur Herstellung von Recyclingdüngerprodukten in der Anlage 2 Tabelle 7 der deutschen Düngemittelverordnung (DüMV) vor (vgl. §4 DüMV). Bekannt ist, dass die EU-Vorschriften den Mitgliedstaaten einräumen, das Inverkehrbringen von nationalen Düngemitteln oder Kultursubstraten mit Hilfe einer Positivliste zu regulieren und beschränken. Ein Grund für die Nichtaufnahme in diese Liste können beispielsweise Gesundheits- oder Umweltschutzaspekte sein. Nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof (EUGH) (vgl. Rechtssache C-244/06 Dynamic Medien, Randnummer 50) ist aber ein Verfahren vorzusehen, welches zulässt, die Positivliste um Produktarten oder -typen zu erweitern. Zusätzlich oder alternativ sieht die genannte Rechtsprechung ein individuelles Registrierungs- oder Genehmigungsverfahren für Produktarten oder -typen vor, die in einem anderen Mitgliedstaat bereits rechtmäßig vermarktet oder hergestellt werden. Derartige Verfahren zur Erweiterung der Positivliste müssen leicht zugänglich sein und innerhalb eines angemessenen Zeitraums abgeschlossen werden können. Darüber hinaus ist bei Ablehnung der Gerichtsweg zu ermöglichen [5]. Gegenwärtig ist in Deutschland zwar die Inverkehrbringung neuer Düngemittel mittels Anfrage an den Wissenschaftlichen Beirat für Düngungsfragen möglich [7]. Dieser Pfad erfüllt die Anforderungen der ständigen Rechtsprechung des EUGH jedoch nur unzureichend. So sind zum Beispiel der zeitliche Ablauf bis zur Entscheidung über eine Anfrage sowie der Ablauf der Bearbeitung und Beantwortung nicht transparent erkennbar.

Fazit / Handlungsempfehlung

Das zirkulierBAR-Konsortium weist insbesondere Herstellende und Vertreibende von Recyclingdünger nachdrücklich auf die Möglichkeit hin, die „Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung“ in Anspruch zu nehmen. Die Erklärung dient als Werkzeug des freien Warenverkehrs, gerade in Fällen, bei denen der nationale Rechtsrahmen eines Mitgliedstaats (hier: Deutschland) noch nicht vereinheitlicht ist oder Hemmnisse aufweist.

Ein neues Recyclingdüngerprodukt über die gegenseitige Anerkennung in Deutschland vertriebsfähig zu machen, könnte sich über die in Fall B beschriebene Konstellation herausfordernd gestalten. Dagegen wurde die in Fall A dargestellte Anordnung für viele Produkte bereits erfolgreich erprobt.



Ferner zeigt zirkulierBAR auf, dass die nationale Ausgestaltung des Düngerechts in Deutschland folgenreich ist und aktuell noch nicht vollständig mit der Rechtsprechung des EUGH in Einklang ist. Dieses Düngerecht wird aktuell ohnehin überarbeitet [8]. Wir empfehlen daher, in diesem Zuge

- auch die DüMV zu novellieren,
- die Positivliste direkt um getrennt erfassten Urin und Kot zu erweitern (vgl. [9]) und
- ein leichtes und transparentes Verfahren zur Erweiterung der Positivliste zu schaffen.

Mit diesen Hinweisen und Empfehlungen will das zirkulierBAR Konsortium zur zukünftigen Harmonisierung der Rechtslage beitragen und EU-Recht nutzen, um Ressourcen zu schonen und Märkte für Recyclingdünger zu erweitern.

Dieses Dokument ist im Rahmen des Projektes „REGION.innovativ – zirkulierBAR: Interkommunale Akzeptanz für nachhaltige Wertschöpfung aus sanitären Nebenstoffströmen“ entstanden. Der vorliegende Text wurde von den oben genannten Autor:innen erarbeitet.

zirkulierBAR ist ein im Rahmen der Fördermaßnahme REGION.innovativ vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördertes Projekt. Konsortiumsmitglieder im Verbund-Forschungsvorhaben sind:



REGION.innovativ – zirkulierBAR:

Interkommunale Akzeptanz für nachhaltige Wertschöpfung aus sanitären Nebenstoffströmen |

Koordination: Leibniz-Institut für Gemüse- und Zierpflanzenbau (IGZ) e.V. in Großbeeren |

Web: <https://zirkulierbar.de> | Kontakt: info@zirkulierbar.de

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Literaturquellen

- [1] Europäische Kommission. Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft - Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschaft- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2020) 98. Brüssel, 11.3.2020. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF
- [2] Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (EU). Regulation (EU) 2019/1009 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 laying down rules on the making available on the market of EU fertilising products and amending Regulations (EC) No 1069/2009 and (EC) No 1107/2009 and repealing Regulation (EC) No 2003/2003. Brüssel, 25.6.2019. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1009/oj>
- [3] Europäisches Parlament und Rat der EU. Verordnung (EU) 2019/515 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 764/2008. 29.3.2019. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0515>
- [4] Eawag - das Wasserforschungsinstitut des ETH-Bereichs, Abteilung Verfahrenstechnik. Aurin - der Dünger aus Urin. Verfügbar unter: <https://www.eawag.ch/de/abteilung/eng/projekte/aurin-duenger-aus-urin/>
- [5] EU-Kommission (Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU). Leitlinie: „Die Anwendung der Verordnung über die gegenseitige Anerkennung auf Düngemittel und Kultursubstrate“ Brüssel, 14.2.2011. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/5825/attachments/1/translations/de/renditions/native>
- [6] EU-Kommission (Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU). Zusammenfassung der Verordnung über die gegenseitige Anerkennung für Unternehmen, 2020. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45184/attachments/1/translations/de/renditions/native>
- [7] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Inverkehrbringen neuer Düngemittel. 21.12.2021. Verfügbar unter: <https://www.bmel.de/DE/ministerium/organisation/beiraete/dueng-inverkehrbringen.html>
- [8] BMEL. Pressemitteilung Nr. 68/2023, Kabinett beschließt neues Düngegesetz: Wichtiger Schritt für Höfe und Umwelt. 31.05.2023. Verfügbar unter: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/068-duengegesetz-kabinett.html>
- [9] Adam et al. (2023). Recyclingdünger: warum wir eine Anpassung rechtlicher Rahmenbedingungen brauchen, um Wasser zu sparen, Schadstoffe zu reduzieren und Ressourcen zu schonen. Ein Positionspapier zur Sanitär- und Nährstoffwende. 06.09.2023. Verfügbar unter: https://zirkulierbar.de/wp-content/uploads/2023/09/zirkulierBAR_Rechtlicher-Rahmen_UeberblickPositionspapier.pdf