

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Mit den EU-düngerechtlichen Bestimmungen und dem Entwurf für die Neufassung des österreichischen Düngemittelgesetzes wird das Ziel verfolgt, einen funktionierenden Markt mit Düngeprodukten sicherzustellen. Im Rahmen dieser Regelungen werden ebenso Gemeinwohlziele verfolgt, die auf den Schutz von Mensch und Tier sowie des Bodens und der Umwelt abstellen.

Entsprechend Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG regelt der Entwurf für ein Düngemittelgesetz 2021 die Zulassung, das Inverkehrbringen, die Kennzeichnung und die Kontrolle von Düngemitteln und sonstigen Düngeprodukten. Die amtliche Kontrolle dieser Produkte wird in Österreich bei industriellen und gewerblichen Herstellungsbetrieben sowie Händlern durch das Bundesamt für Ernährungssicherheit durchgeführt.

Die Kontrolle der Ausbringung und Anwendung, z. B. durch landwirtschaftliche Betriebe, liegt gemäß Art. 15 B-VG grundsätzlich in der Kompetenz der Länder, z. B. sind Regelungen zur Ausbringung in den Landes-Bodenschutzgesetzen oder Landes-Klärschlamm-Verordnungen in Kraft. Ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des Gewässerschutzes sieht die Nitrat-Aktionsprogramm-Verordnung, BGBl. II Nr. 385/2017 (Rechtsgrundlage § 55p Wasserrechtsgesetz 1959), Vorschriften für die Ausbringung von stickstoffhaltigen Düngemitteln vor, u.a. zeitliche und mengenmäßige Beschränkungen der Ausbringung von Wirtschaftsdünger; die amtliche Kontrolle dieser Bundesvorschriften obliegt der Gewässeraufsicht in mittelbarer Bundesverwaltung.

Seit dem Erlass des Düngemittelgesetzes im Jahre 1994 haben sich die düngemittelrechtlichen Vorschriften wesentlich geändert, insbesondere sind die Anforderungen durch stetig hinzukommende Regelungen auf europäischer Ebene gestiegen. Nunmehr ist es aufgrund der „Verordnung (EU) 2019/1009 mit Vorschriften für die Bereitstellung von EU-Düngeprodukten auf dem Markt und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1069/2009 und (EG) Nr. 1107/2009 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003“ („EU-Düngemittel-Verordnung“) erforderlich, die durch das EU-Recht vorgegebene Regelungssystematik betreffend das Inverkehrbringen von Düngeprodukten durch Erlassung einer mit dieser Verordnung in Einklang stehenden Neukodifikation des Düngemittelgesetzes zu übernehmen.

Der Entwurf stellt im Wesentlichen systematische erforderliche Anpassungen des bisherigen Düngemittelrechts an Vorgaben des EU-Rechts dar, insbesondere soll normiert werden, dass die schon bisher für den Vollzug des Düngemittelgesetzes zuständige Behörde (Bundesamt für Ernährungssicherheit) formell als „notifizierte Stelle“ und die Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus als „notifizierende Behörde“ gemäß der EU-Düngemittel-Verordnung eingerichtet werden.

Die EU-Düngemittel-Verordnung trat am 16. Juli 2019 in Kraft. Sie gilt grundsätzlich ab dem 16. Juli 2022. Einige ihrer Bestimmungen sind jedoch im Hinblick auf ihre reibungslose Umsetzung zu einem früheren Zeitpunkt in Geltung. Dies trifft ab dem 16. April 2020 für das Kapitel über die Notifizierung von Konformitätsbewertungsstellen zu. Somit haben die Mitgliedstaaten ab diesem Datum Stellen gemäß der Verordnung zu notifizieren. Die notifizierten Stellen haben den Anforderungen der EU-Düngemittel-Verordnung zu entsprechen und sind berechtigt, Bescheinigungen zur EU-Konformität auszustellen. Voraussetzung dafür ist die Benennung einer „notifizierenden Behörde“ (Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus), welcher die formelle Einrichtung einer notifizierten Stelle samt Normierung erforderlicher Verfahrensbestimmungen obliegt.

Im vorliegenden Entwurf sollen im Wesentlichen die bewährten bestehenden innerstaatlichen Regelungen an die durch die EU vorgegebene Systematik unter Berücksichtigung der Neuerungen des innerstaatlichen Verwaltungsverfahrensrechts angepasst werden.

Während „CE-Düngeprodukte“ vollständig den Anforderungen der EU-Düngemittel-Verordnung entsprechen müssen, um einen Zugang zum Binnenmarkt ohne weitere einzelstaatliche Zulassungsverfahren zu erhalten, haben andere Düngeprodukte den Anforderungen des österreichischen Düngemittelgesetzes zu entsprechen.

Im Rahmen der amtlichen Kontrolle durch das Bundesamt für Ernährungssicherheit (Marktüberwachungsbehörde) wird durch regelmäßige Kontrolle sichergestellt, dass die am österreichischen Markt befindlichen Düngeprodukte den rechtlichen Anforderungen entsprechen.

Der Entwurf stützt sich auf Art. 10 Abs. 1 Z 2 und 12 („Waren und Viehverkehr mit dem Ausland“; „Regelung des geschäftlichen Verkehrs mit Düngemitteln“).

Besonderer Teil

Zu § 1 (Anwendungsbereich):

§ 1 normiert den Anwendungsbereich und definiert als Ziel des Düngemittelgesetzes 2021 die Erhaltung der Bodengesundheit, der Bodenfruchtbarkeit und des Naturhaushaltes zur Sicherstellung einer nachhaltigen Ernährungsgrundlage durch Bereitstellung geeigneter Düngeprodukte unter Berücksichtigung der Kreislaufwirtschaft, der Ressourceneffizienz und des Vorsorgeprinzips zum Schutz von Mensch, Tier und Umwelt.

Ausgehend vom bundesverfassungsgesetzlich determinierten Kompetenztatbestand „geschäftlicher Verkehr mit Düngemitteln“ umfasst dieses Bundesgesetz Regelungen für das Inverkehrbringen und die Zulassung und Kennzeichnung von Düngeprodukten, um einerseits einen lauterer Wettbewerb zwischen den Marktbeteiligten, und andererseits die erforderlichen (Sicherheits-)Anforderungen für Mensch, Tier und Umwelt sowie deren Eignung für den Endverbraucher sicherzustellen.

Darüber hinaus werden weitere Gemeinwohlziele verfolgt:

Unter dem Aspekt der Kreislaufwirtschaft soll die Wiederverwertung von Reststoffen der Agrar- und Lebensmittelindustrie sowie aus anderen Bereichen gefördert werden, um die daraus gewonnenen und für die Düngung geeigneten Stoffe wieder in den Naturkreislauf einzubringen. Im Rahmen der Zulassung soll soweit wie möglich berücksichtigt werden, dass Düngeprodukte ressourceneffizient hergestellt und eingesetzt werden, um eine Ressourcenverschwendung oder Überdüngung zu vermeiden.

Das dahinterstehende übergeordnete Ziel ist, eine nachhaltige und bodenschonende Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen zur Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln sicherzustellen.

Im Rahmen der Zulassung, Kennzeichnung und Kontrolle soll eine bestmögliche Zielerreichung gewährleistet werden.

Ein wesentlicher Grund für die Neuerlassung des Düngemittelgesetzes ist die Anpassung an Vorgaben des Unionsrechts.

Abs. 3 bestimmt, dass die in den Z 1 bis 3 aufgezählten EU-Rechtsakte im Rahmen dieses Bundesgesetzes zu vollziehen sind, sofern sie entsprechend dem Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes das Inverkehrbringen von Düngeprodukten betreffen. Damit soll die Anwendung von EU-Recht im Bereich der Düngeprodukte sichergestellt werden (siehe dazu auch die erläuternden Bemerkungen zu § 20).

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Verordnungen:

1. Verordnung (EU) 2019/1009 mit Vorschriften für die Bereitstellung von EU-Düngeprodukten auf dem Markt und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1069/2009 und (EG) Nr. 1107/2009 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003, ABl. Nr. L 170/1 vom 25.06.2019 („EU-Düngemittel-Verordnung“);
2. Verordnung (EU) 2019/1020 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011, ABl. Nr. L 169/1 vom 25.06.2019 („EU-Verordnung Marktüberwachung“);
3. Verordnung (EU) 2019/515 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, ABl. Nr. L 91/1 vom 29.03.2019 („Verordnung (EU) 2019/515 über die gegenseitige Anerkennung von Waren“).

In Abs. 5 werden unter den Ziffern 1 bis 4 jene Produkte erfasst, die nicht unter das Düngemittelgesetz fallen und bereits nach dem geltenden Düngemittelgesetz 1994 vom Anwendungsbereich ausgenommen sind.

Z 3 bestimmt, dass Rohstoffe, die zur gewerbsmäßigen oder industriellen Weiterverarbeitung von Herstellern erworben werden, wie z. B. Rohphosphat, nicht unter dieses Bundesgesetz fallen. Erst das Endprodukt (Düngeprodukt) unterliegt den Vorschriften dieses Bundesgesetzes.

Die in Z 4 genannte Ausnahme „Produkte zur Düngung von Zierwasserpflanzen“ entspricht der bereits derzeit geltenden Z 8 „Düngemittel zur Verwendung in Aquarien“. Mit der neuen Formulierung werden auch künstlich angelegte geschlossene Zierteiche und -brunnen sowie Schwimmteiche erfasst. Produkte, die für solche Zwecke am Markt sind, enthalten kaum Nährstoffe und unterscheiden sich grundsätzlich von Düngeprodukten, die für land- und forstwirtschaftliche, gärtnerische oder landschaftsgestaltende Nutzung Verwendung finden.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen):

§ 2 enthält die wesentlichen Begriffsbestimmungen des Gesetzes. Der Begriff „Düngemittel“ ist (wie bisher) über seine Funktion definiert und erfasst grundsätzlich auch Wirtschaftsdünger oder Nährlösungen oder andere innovative Produkte zur Nährstoffversorgung von Pflanzen.

Wirtschaftsdünger fallen nicht unter die EU-Düngemittel-Verordnung und werden in Anlehnung an den Begriff der Nitrat-Aktionsprogramm-Verordnung, BGBl. II Nr. 385/2017, definiert. Entsprechend der landwirtschaftlichen Praxis dienen Stroh, Holzspäne, Rinden, Flachs und ähnliche pflanzliche Stoffe als Einstreu; daher sind diese Stoffe in den tierischen Ausscheidungen enthalten.

Die Definitionen des Düngemittelgesetzes 1994 sollen um unionsrechtlich hinzukommende Begriffe erweitert bzw. an diese angepasst werden. Insbesondere soll auch klargestellt werden, dass eine „Bewertung von Waren“ im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung von Düngeprodukten eine amtliche Tätigkeit des Bundesamts ist, welches auf Antrag ein Verwaltungsverfahren gemäß der Verordnung (EU) 2019/515 (EU-Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Waren) durchzuführen hat.

Weiters wird der Begriff „Düngeprodukte“ als Überbegriff für „Düngemittel (einschließlich Wirtschaftsdünger), Bodenhilfsstoffe, Kultursubstrate, Pflanzenhilfsmittel und EU-Düngeprodukte“ eingeführt. Der Begriff „EU-Düngeprodukte“ ist in der EU-Düngemittel-Verordnung definiert und unterscheidet entsprechend den festgelegten Produktfunktionskategorien in Düngemittel und andere Düngeprodukte, wie z. B. Kultursubstrate, Hemmstoffe, Pflanzen-Stimulans (Biostimulantien) und Bodenverbesserungsmittel.

Der Begriff „Inverkehrbringen“ erfasst nun vor dem Hintergrund der steigenden Bedeutung des Online-Handels auch ausdrücklich den Fernabsatz.

Ergänzend sollen auch die Begriffsbestimmungen der EU-Düngemittel-Verordnung herangezogen werden, insbesondere die bereits im EU-Recht festgelegten Definitionen zu „Händler“, „Hersteller“, „CE-Kennzeichnung“ und „Konformitätsbewertung“.

Zu § 3 (Inverkehrbringen):

§ 3 regelt entsprechend der bundesverfassungsrechtlichen Kompetenz das Inverkehrbringen von Düngeprodukten.

Düngeprodukte – ausgenommen Wirtschaftsdünger – dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie entweder durch Verordnung der Bundesministerin typenmäßig oder durch Bescheid des Bundesamtes für Ernährungssicherheit zugelassen sind oder über eine EU-Konformitätserklärung gemäß der EU-Düngemittel-Verordnung verfügen.

Das bedeutet, während als „CE-Düngeprodukte“ gekennzeichnete Düngeprodukte den Anforderungen der EU-Düngemittel-Verordnung entsprechen müssen (u.a. mittels EU-Konformitätserklärung), haben andere Düngeprodukte den Anforderungen der österreichischen Düngemittelverordnung (Typenzulassung) oder einem Bescheid nach § 9 zu entsprechen.

Außerdem dürfen Düngeprodukte nach Abs. 2 nicht in Verkehr gebracht werden, welche die Fruchtbarkeit des Bodens, die Gesundheit von Mensch und Tier oder den Naturhaushalt gefährden, die Schadstoffe enthalten, die sich nachteilig auf die Gesundheit von Mensch, Tier oder Umwelt auswirken, irreführend bzw. verordnungswidrig gekennzeichnet bzw. verpackt sind oder sonst den aufgrund des Düngemittelgesetzes erlassenen Verordnungen nicht entsprechen. Während nach Z 2 die in Düngeprodukten unerwünschten Schadstoffe explizit durch eine Verordnung geregelt werden, ist die Z 1 allgemein und zielorientiert formuliert, um in der Vollziehung Einzelfälle oder neu auftretende Risiken sachgerecht erfassen zu können.

Beim Inverkehrbringen und bei der Zulassung sind überdies die Richtlinien des Fachbeirates für Bodenfruchtbarkeit und Bodenschutz (§ 11 GESG) als Stand der Technik und Wissenschaft zu berücksichtigen. Insbesondere soll über geeignete Anwendungshinweise im Rahmen der Kennzeichnung eine sachgerechte Düngung und Verwendung sichergestellt werden.

Zu § 4 (Verantwortung des Unternehmers):

§ 4 sieht entsprechend den Vorgaben der EU-Düngemittel-Verordnung vor, dass Unternehmer (laut Definition in § 2 Z 9) die Rückverfolgbarkeit von Düngeprodukten und die Einhaltung der Rechtsvorschriften durch geeignete Maßnahmen gewährleisten müssen. Gemäß Art. 9 der EU-Düngemittel-Verordnung haben Unternehmer von sich aus Korrekturmaßnahmen oder einen Produktrückruf einzuleiten, wenn ein Düngeprodukt nicht den rechtlichen Anforderungen entspricht oder ein Gesundheits-, Umwelt- oder Sicherheitsrisiko vorliegt.

Weiters müssen Herstellungsbetriebe und verantwortliche Inverkehrbringer über geeignete Anlagen bzw. Qualitätssicherungssysteme verfügen und regelmäßig Eigenkontrollen durchführen. Mit der Verwendung der Begriffe „Herstellungsbetriebe und verantwortliche Inverkehrbringer“ soll klargestellt werden, dass diese Betriebe für ein höheres Maß an Eigenkontrolle verantwortlich sind als bloße Händler.

Zu §§ 5, 6, 7 und 8 (Zulassung von Typen, Schadstoffe, Kennzeichnung/Verpackung, Toleranzen):

Die Zulassung von Typen, die Erlassung von Kennzeichnungs- und Verpackungsvorschriften, die Festlegung von Toleranzen für (bei der amtlichen Kontrolle) festgestellte Gehalte und das Verbot von einzelnen Schadstoffen bzw. die Grenzwertfestsetzung dafür erfolgt – wie bereits gemäß dem Düngemittelgesetz 1994 – weiterhin durch Verordnung der Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus. Ausdrücklich wird im Gesetz selbst normiert, dass kommunale Klärschlämme oder Klärschlammkomposte in Düngeprodukten (u.a. aufgrund ihrer inhomogenen Produkteigenschaften) nicht enthalten sein dürfen.

Der Begriff „Schadstoffe“ ist im Sinne der Düngemittelverordnung 2004 weit zu verstehen – im Sinne unerwünschter Einträge – und umfasst jedenfalls Schwermetalle, organische Schadstoffe, Fremd- und Ballaststoffe (z.B. Kunststoffe) sowie weitere Parameter für Radioaktivität, Rückstände und Hygiene.

Mit der neuen EU-Düngemittel-Verordnung werden erstmals harmonisierte Höchstgehalte von Schadstoffen in Düngeprodukten festgelegt. Mangels ausreichender Schutzbestimmungen im EU-Recht hat Österreich bereits in seinem Beitrittsvertrag zur EU einen Cadmium-Höchstgehalt von 75mg/kg für phosphathaltige Düngemittel ausverhandelt; dieser zunächst befristete Höchstgehalt wurde mehrmals – gestützt auf Artikel 95 Abs. 4 EG-Vertrag – verlängert und gilt gemäß Entscheidung der Kommission Nr. 2006/349 vom 3. Jänner 2006 solange, bis ein harmonisierter Wert zur Anwendung kommt (Entscheidung zu von der Republik Österreich gemäß Artikel 95 Absatz 4 EG-Vertrag mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen über den höchsten zulässigen Cadmiumgehalt von Düngemitteln, ABl. Nr. L 129/31 vom 17.5.2006).

Gemäß der EU-Düngemittel-Verordnung gilt ab 16. Juli 2022 ein Cadmium-Höchstgehalt von 60 mg/kg für phosphathaltige Düngemittel. Dies bedeutet, dass in Österreich bis zum Geltungsbeginn der EU-Düngemittel-Verordnung am 16. Juli 2022 der nationale Höchstwert von 75 mg/kg gemäß Düngemittelverordnung 2004 in Kraft ist, ab dem Geltungsbeginn der harmonisierte Höchstwert von 60 mg/kg gilt.

Zu § 7 Abs. 3:

Wirtschaftsdünger werden hinsichtlich des geschäftlichen Verkehrs bzw. Inverkehrbringens (nicht der Anwendung bzw. Ausbringung) durch den vorliegenden Entwurf geregelt.

In Verbindung mit den §§ 3 und 7 Abs. 3 wird festgelegt, dass Wirtschaftsdünger weder einer typen- noch bescheidmäßigen Zulassung bedürfen; für den Fall des Inverkehrbringens bestehen vereinfachte Kennzeichnungsanforderungen (§ 5 Abs. 2 Düngemittelverordnung). Im Sinne einer Abgrenzung zwischen Inverkehrbringen und Ausbringung wird in § 7 Abs. 3 Näheres festgelegt:

Gemäß § 7 Abs. 3 ist eine Kennzeichnung (mangels Vorliegen eines geschäftlichen Verkehrs) nicht erforderlich, wenn Wirtschaftsdünger von einem landwirtschaftlichen Betrieb an einen anderen abgegeben wird, um diesen im eigenen Betrieb zu verwenden. Dies gilt auch für den Fall, dass landwirtschaftliche Betriebe im Rahmen von Betriebskooperationen Wirtschaftsdünger in Güllelagern vor der Ausbringung zwischenlagern.

Mit der Bezugnahme auf eine „regionale“ Abgabe – als „regional“ ist die Abgabe in demselben oder einem angrenzenden Bundesland anzusehen – soll unter Berücksichtigung der österreichischen landwirtschaftlichen Praxis unnötige Bürokratie für die Landwirte vermieden werden; gleichzeitig soll jedoch sichergestellt werden, dass es zu keiner (unerwünschten) Abgabe von Wirtschaftsdüngern in einem die übliche Praxis übersteigenden Ausmaß (z. B. unter Zurücklegung großer Transportdistanzen) oder möglicherweise zu Umgehungen von Rechtsvorschriften kommt – mit dem übergeordneten Ziel das Gefährdungspotenzial für Boden und Wasser möglichst gering zu halten.

Die Nachvollziehbarkeit der Düngerausbringung auf landwirtschaftlichen Flächen wird durch die in der Nitrat-Aktionsprogramm-Verordnung vorgesehenen betriebsbezogenen Aufzeichnungspflichten gewährleistet. So bestimmt § 7 NAPV u.a., dass die Menge von anfallenden, abgegebenen und ausgebrachten Wirtschaftsdüngern zu dokumentieren ist.

Weiterhin der Kennzeichnungspflicht unterliegt ein Inverkehrbringen von Wirtschaftsdünger – sofern ein geschäftlicher Verkehr vorliegt –, welches deutlich über betriebseigene Kreisläufe hinausgeht und nicht mehr als zur Deckung des betrieblichen Bedarfs im Sinne einer Kreislaufwirtschaft auf regionaler Ebene angesehen werden kann. Innerhalb dieses Rahmens bedarf auch die gemeinsame Nutzung von Güllelagern

im Rahmen von Betriebskooperationen keiner zusätzlichen Regelung hinsichtlich einer Kennzeichnung. Dies entspricht auch den in § 5 Abs. 2 festgelegten Kennzeichnungserfordernissen der Düngemittelverordnung 2004.

Zu § 9 (Zulassung durch Bescheid):

Die Zulassung durch Bescheid (nur bei Produkten, die keinem Typ entsprechen) erfolgt – wie bereits gemäß dem Düngemittelgesetz 1994 – durch das Bundesamt für Ernährungssicherheit. Es gelten die allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Gegen den Bescheid kann Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erhoben werden. Neu ist, dass in Abs. 5 die Befristung des Zulassungsbescheids auf höchstens 10 Jahre festgelegt wird; damit soll sichergestellt werden, dass bescheidmäßig zugelassene Düngeprodukte zumindest alle 10 Jahre auf den Stand der Technik überprüft werden. Damit ist auch klargestellt, dass im Falle einer Erneuerung oder Verlängerung der Zulassung vom Antragsteller nur die für eine Neubewertung erforderlichen Angaben und Unterlagen vorzulegen sind.

Zu § 10 (Register):

Neu eingeführt wird ein öffentlich einsehbares Register, welches über die bescheidmäßig zugelassenen Düngeprodukte Auskunft geben soll. Das elektronisch geführte Register soll der Öffentlichkeit alle wesentlichen Informationen, wie Bezeichnung, Handelsname, Anwendungsbereich und Zulassungsdauer, zur Verfügung stellen.

Weiters sollen in das Register auch jene Düngeprodukte aufgenommen werden, die im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung von der Behörde für ein Inverkehrbringen als zulässig bewertet wurden (Bewertung von Waren gemäß Art. 5 der Verordnung (EU) 2019/515 über die gegenseitige Anerkennung von Waren). Die Eintragung unter Anführung der wesentlichen Informationen über das Düngeprodukt soll zur Markttransparenz beitragen.

Nähere Bestimmungen für die Einrichtung und den Betrieb des Registers sowie allenfalls zukünftig erforderliche weitere Kategorien von Düngeprodukten für die Eintragung in das Register können durch Verordnung erlassen werden.

Zu § 11 (Überwachungsbehörden):

Überwachungsbehörde ist – mit Ausnahme der Einfuhrkontrolle durch die Zollbehörde – das Bundesamt für Ernährungssicherheit, welches über amtliche Aufsichtsorgane verfügt. Die Behörde hat die allgemeinen Verwaltungsvorschriften, insbesondere das AVG, anzuwenden (aufgrund der in Art. 5 Z 2 des Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetzes 2013, BGBl. I Nr. 33/2013, erfolgten Änderung des Art. I Abs. 2 Z 1 EGVG ist das AVG seit 1. Jänner 2014 allgemein auf das behördliche Verfahren der Verwaltungsbehörden anzuwenden).

Gemäß § 6 Abs. 2 des Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetzes, BGBl. I Nr. 63/2002, ist das Bundesamt für Ernährungssicherheit im Vollzugsbereich u.a. des Düngemittelgesetzes eine nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus und die Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus weisungsberechtigte Oberbehörde.

In Abs. 2 wird eine jährliche Berichtspflicht der Behörde an die Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus normiert. Der Bericht hat Informationen über die im vorausgegangenen Kalenderjahr durch das Bundesamt durchgeführten Kontrollen zu enthalten. Der Bericht hat weiters den Anforderungen des Unionsrechts zu entsprechen und umfasst jedenfalls die Anzahl der amtlichen Kontrollen im Hinblick auf Produktsicherheit und -konformität.

Zu § 12 (Befugnisse und Pflichten der Aufsichtsorgane):

Die Aufsichtsorgane, die für die Behörde (Bundesamt für Ernährungssicherheit) tätig sind, werden für die amtliche Düngemittelkontrolle mit detailliert determinierten Befugnissen ausgestattet. Sie dürfen Grundstücke, Gebäude und Transportmittel betreten, Proben entnehmen und in alle maßgeblichen Unterlagen und elektronischen Aufzeichnungen Einsicht nehmen. Unter die Begriffe „maßgebliche Unterlagen“ und „elektronischen Aufzeichnungen“ fallen insbesondere Herstellungsrezepturen, Lieferscheine, EU-Konformitätserklärungen, Geschäftsaufzeichnungen, Buchhaltungsdaten und geschäftliche E-Mails.

Über jede Amtshandlung ist eine Niederschrift anzufertigen.

Die Behörde bzw. deren Aufsichtsorgane können aufgrund ihrer Wahrnehmungen und (Probenahme-) Ergebnisse der Kontrollen erforderliche Maßnahmen zur Mängelbehebung oder Risikoausschaltung anordnen. Das in § 14 Düngemittelgesetz 1994 vorgesehene Absehen von der Anzeige findet sich in an die modernisierten Vorschriften des VStG angepasster Weise (insbesondere § 25 VStG) im Düngemittelgesetz 2021 wieder. Von der Anzeigeerstattung kann abgesehen werden, wenn die Bedeutung

des strafrechtlich geschützten Rechtsgutes und die Beeinträchtigung durch die Tat gering sind. In einem solchen Fall hat jedoch der Verfügungsberechtigte die Kosten der Untersuchung – gleich wie im Fall der Verhängung einer Verwaltungsstrafe (siehe auch Erläuterungen zu § 18) – zu tragen. Abs. 8 gilt unbeschadet der §§ 33a und 45 VStG.

Zu § 13 (Probenahme und Untersuchung der Proben):

Für die Qualität der amtlichen Kontrolle ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Probenahme und Probenanalyse nach festgelegten Verfahren durchgeführt wird. Zur Festlegung der für die Probenahme maßgeblichen Bestimmungen und der Gestaltung des Probenahmebegleitschreibens wird eine Verordnungsermächtigung der Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus festgelegt.

Zu §§ 14 und 15 (Beschlagnahme und Verfall):

§ 14 regelt zunächst die vorläufige Beschlagnahme durch das Aufsichtsorgan. Diese ist dann anzuordnen, wenn gelindere oder andere Mittel zur Herstellung des gesetzmäßigen Zustands, wie z. B. Anpassung der Kennzeichnung oder betriebliche Maßnahmen, nicht ausreichend sind. Das Bundesamt für Ernährungssicherheit hat die vorläufige Beschlagnahme unverzüglich der Bezirksverwaltungsbehörde anzuzeigen. Diese hat binnen zwei Wochen die Beschlagnahme mit Bescheid anzuordnen, widrigenfalls die vorläufige Beschlagnahme außer Kraft tritt.

Wenn der bisher Verfügungsberechtigte nicht durch nachweisliche Maßnahmen gewährleistet, dass nach Freigabe der Gegenstände den Vorschriften Rechnung getragen wird, hat die Bezirksverwaltungsbehörde beschlagnahmte Düngeprodukte einschließlich ihrer Verpackungen nach Maßgabe des § 17 VStG für verfallen zu erklären.

Zu § 16 (Meldepflicht):

Zum Zwecke der Organisation und Durchführung einer effektiven und effizienten Kontrolle sieht § 16 die Verpflichtung vor, die Absicht, im geschäftlichen Verkehr Düngeprodukte in Verkehr zu bringen, vor Aufnahme der Tätigkeit dem Bundesamt für Ernährungssicherheit unter Anführung des verantwortlichen Betriebsinhabers, der Anschrift beziehungsweise des Firmensitzes sowie der Art und Bezeichnung der Düngeprodukte anzuzeigen.

Zu § 17 (Pflichten der Geschäfts- und Betriebsinhaber):

§ 17 regelt die Mitwirkungspflichten der Geschäfts- und Betriebsinhaber bei der amtlichen Düngemittelkontrolle. Die Mitwirkungspflichten sind komplementär zu den Kontrollbefugnissen gemäß § 12 ausgestaltet. Zu den Begriffen „maßgebliche Unterlagen“ und „elektronischen Aufzeichnungen“ siehe die erläuternden Bemerkungen zu § 12.

Zu § 18 (Kosten der Untersuchung):

§ 18 sieht – wie bereits das Düngemittelgesetz 1994 – vor, dass für die Tätigkeit der amtlichen Kontrolle Gebühren gemäß § 6 GESG zu entrichten sind, sofern Zuwiderhandlungen festgestellt werden. Darüberhinaus sind Gebühren zu entrichten, wenn die Behörde auf Antrag tätig wird und die amtliche Tätigkeit im Interesse des Antragstellers gelegen ist.

Zu § 19 (Strafbestimmungen):

Gemäß Art. 48 der EU-Düngemittel-Verordnung haben die Mitgliedstaaten Vorschriften über Sanktionen zu erlassen, um deren Anwendung sicherzustellen.

Die Strafbestimmungen gemäß § 19 sehen durch die Bezirksverwaltungsbehörde zu verhängende Geldstrafen von bis zu 15.000 € (geringfügige Aufrundung gegenüber der derzeit festgelegten 14.530 €) vor, wenn ein Inverkehrbringen entgegen § 3 erfolgt, behördlichen Anordnungen oder der Mitwirkungspflicht bei der Kontrolle nicht nachgekommen wird, einer Verordnung gemäß § 7 zuwidergehandelt wird, die CE-Kennzeichnung oder EU-Konformitätserklärungen widerrechtlich verwendet oder EU-Düngeprodukte entgegen den Anhängen I, II, oder III der Verordnung (EU) 2019/1009 in Verkehr gebracht werden.

Bei Verstößen gegen § 16 (Meldepflicht betreffend beabsichtigtes Inverkehrbringen) droht eine Geldstrafe von bis zu 4.000 €. Die gegenüber Z 2 niedrigere Strafhöhe rechtfertigt sich damit, dass das bloße Unterlassen der Meldung in der Regel zwar zu einer Beeinträchtigung der amtlichen Kontrollmöglichkeiten führt, jedoch aus diesem Umstand alleine in der Regel keine Risiken für Mensch, Tier oder Umwelt zu erwarten sind.

Dem Bundesamt für Ernährungssicherheit wird – wie bereits im Düngemittelgesetz 1994 – Rechtsmittelbefugnis im Verwaltungsstrafverfahren eingeräumt.

Zu § 20 (Zuständige Behörden):

Gemäß Art. 37 der EU-Düngemittel-Verordnung und Art. 2 und 10 iVm mit Anlage I Z 14 der Verordnung (EU) 2019/1020 (EU-Verordnung Marktüberwachung) hat der Mitgliedstaat eine für die Marktüberwachung zuständige Behörde einzurichten und entsprechende Kontrolltätigkeiten durchzuführen.

Das Bundesamt für Ernährungssicherheit wird per Gesetz als Marktüberwachungsbehörde im Sinne der genannten EU-Verordnungen und als „notifizierte Stelle“ gemäß Kapitel IV der EU-Düngemittel-Verordnung eingerichtet.

Die Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus ist „notifizierende Behörde“ im Sinne der EU-Düngemittel-Verordnung. Für Notifizierungsverfahren nach dem Kapitel IV dieser Verordnung sind die allgemeinen Verwaltungsvorschriften, insbesondere das AVG, anzuwenden. Für die fachliche Beurteilung wird im Sinne des § 52 AVG die Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit beizuziehen sein.

Gegen Entscheidungen des Bundesamts für Ernährungssicherheit und der Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus kann Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erhoben werden.

Zu § 20 Abs. 4 und 5 (Einfuhr aus Drittländern):

Für die Kontrolle von Düngeprodukten, die aus Drittstaaten auf den Unionsmarkt gelangen (Einfuhr), gelten gemäß Art. 37 der EU-Düngemittel-Verordnung die Art. 27 bis 29 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 und ab dem 16. Juli 2021 die Artikel 25 bis 28 der EU-Verordnung Marktüberwachung.

Gemäß Art. 25 Abs. 1 der EU-Verordnung Marktüberwachung haben die Mitgliedstaaten die für Kontrollen von Produkten, die auf den Unionsmarkt gelangen, zuständigen Behörden zu benennen. In Durchführung der Verordnung wird festgelegt, dass das Zollamt Österreich die in Österreich zuständige Zollbehörde ist, welche die Kontrolltätigkeiten im Rahmen der Zollverfahren gemäß Art. 25 Abs. 1 bis 4 dieser Verordnung durchführt.

Bei Verdacht von Übertretungen ist das Bundesamt für Ernährungssicherheit, welche Marktüberwachungsbehörde im Sinne der EU-Verordnung Marktüberwachung ist, zu verständigen, um weitere Kontrollen im Sinne des Art. 25 Abs. 4 zweiter Unterabsatz durchführen zu können und gegebenenfalls die Aussetzung der Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr nach Art. 26 einzuleiten.

Zu § 21 (Konformitätsbewertung):

Anträge auf Bewertung des Qualitätssicherungssystems (EU-Konformitätsbewertung) gemäß Anhang IV der EU-Düngemittel-Verordnung sind beim Bundesamt für Ernährungssicherheit einzubringen. Dieses hat gemäß den allgemeinen Verwaltungsvorschriften, insbesondere gemäß dem AVG, mit Bescheid darüber zu erkennen; gegen den Bescheid kann Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erhoben werden. Mit der ausdrücklichen Bezugnahme auf das Rechtsmittelverfahren wird dem Erfordernis des Art. 33 Genüge getan, nach welchem gegen Entscheidungen von notifizierten Stellen ein Einspruchsverfahren vorzusehen ist.

Da Bescheinigungen gemäß Modul B des Anhang IV der EU-Düngemittel-Verordnung schon aufgrund der unmittelbar geltenden Verordnungswortlautes dem Umfang eines Bescheids iSd AVG 1991 gerecht werden müssen, wird im Gesetzentwurf fingiert, dass eine solche Bescheinigung als Bescheid gilt und folglich im Sinne der Verwaltungseffizienz nicht zusätzlich zur Bescheinigung noch ein Bescheid ausgestellt werden muss, der bloß besagt, dass dem Antrag stattgegeben wird.

Anhang IV der EU-Düngemittel-Verordnung sieht derzeit fünf Arten von Konformitätsbewertungsverfahren unterschiedlicher Ausprägung vor, nämlich Verfahren nach den Modulen A, A1, B, C und D1. Von diesen Verfahren bedürfen jedoch nur jene der Module A1, B und D1 der Mitwirkung einer zertifizierten Stelle; Verfahren nach den übrigen Modulen A und C erfolgen durch den Hersteller ohne Mitwirkung einer zertifizierten Stelle. Für Verfahren nach Modul A1 – Modul A1 ist auf ein festes anorganisches Ein- oder Mehrnährstoff-Makronährstoff-Ammoniumnitrat-Düngemittel mit hohem Stickstoffgehalt gemäß PFC 1(C)(I)(a)(i-ii)(A) und auf eine Düngeproduktmischung gemäß PFC 7, die mindestens 28 % Massenanteil an Stickstoff (N) aus einem EU-Düngeprodukt der Kategorie PFC 1(C)(I)(a)(i-ii)(A) enthält, anzuwenden – liegen derzeit weder ein innerstaatlicher Anwendungsbereich in der Praxis, noch die erforderlichen technischen Voraussetzungen im Bundesamt vor. Es ist vorgesehen, dass die durch das Bundesamt durchzuführenden Konformitätsbewertungsverfahren (Module) durch Verordnung geregelt werden. Konkret in Aussicht genommen ist derzeit, durch Verordnung festzulegen, dass das Bundesamt Konformitätsverfahren nach den Modulen B und D1 durchführen wird. Schließlich

sollen auch nähere Bestimmungen für die Durchführung der Konformitätsbewertungs-verfahren durch Verordnung erlassen werden können.

Entsprechend den Vorgaben der EU-Düngemittel-Verordnung werden insbesondere Konformitätsbewertungen für Komposte und Biogasgülle durchzuführen sein. Das Bundesamt wird sich im Sinne des § 52 AVG bei der Erfüllung seiner Aufgaben der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) bedienen.

Zu § 22 (Aufhebung von Rechtsvorschriften und Übergangsbestimmungen):

Grundsätzlich soll mit Inkrafttreten des neuen Düngemittelgesetzes 2021 das bisher geltende Düngemittelgesetz 1994 außer Kraft treten.

Durch Abs.2 soll sichergestellt werden, dass nach § 9a Düngemittelgesetz 1994 bescheidmäßig zugelassene Produkte nicht mit Außerkrafttreten des Düngemittelgesetzes 1994 ihre Verkehrsfähigkeit verlieren; daher wird ausdrücklich bestimmt, dass diese Produkte noch bis 1. Jänner 2025 in Verkehr gebracht werden können. Diese Übergangsbestimmung gilt explizit für „unbefristet“ zugelassene Produkte.

Diese Übergangsbestimmung gilt jedoch explizit nicht für „befristet“ zugelassene Produkte. Für „befristet“ zugelassene Produkte ist ausschließlich die im Zulassungsbescheid vorgesehene Frist maßgeblich, unabhängig davon, ob die Frist vor oder nach dem 1. Jänner 2025 endet.

Durch Abs. 3 wird entsprechend Art. 52 der EU-Düngemittel-Verordnung ausdrücklich festgelegt, dass Düngemittel, die nach der EG-Verordnung Nr. 2003/2003 als „EG-Düngemittel“ zugelassen und gekennzeichnet sind, bis (einschließlich) 15. Juli 2022 erstmalig in Verkehr gebracht werden können. Im Übrigen wird auf die detaillierte Regelung des Geltungsbeginns nach Art. 53 der EU-Düngemittel-Verordnung verwiesen, wonach die neuen EU-Regelungen grundsätzlich ab 16. Juli 2022 gelten, die jeweiligen verwaltungstechnischen und unternehmerischen Umstellungstätigkeiten vor diesem Zeitpunkt zu erfolgen haben.

Zu § 23 (Vollziehung):

Die Vollziehungsklausel entspricht den zugewiesenen Wirkungsbereichen der genannten Bundesministerien gemäß dem Bundesministerienengesetz 1986 in der Fassung BGBl. I Nr. 8/2020.

Zu § 24 (Inkrafttreten):

Im Sinne der Rechtssicherheit für die Wirtschaftsbeteiligten ist ein Inkrafttretensdatum festzulegen (1. Oktober 2021). Da das nach § 10 vom Bundesamt für Ernährungssicherheit zu führende Register neu einzurichten ist, bedarf es eines Übergangszeitraums, um die technischen Voraussetzungen dafür zu schaffen. Der Vollbetrieb soll spätestens am 1. Jänner 2022 der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.

Aufgrund der praktisch identen Rechtsgrundlagen bezüglich der Vorschriften für die Festlegung von Typen, Schadstoffen, Kennzeichnung, Verpackung, Toleranzen und Probenahme (die §§ 6, 7 Abs. 2, 8, 9 sowie 13 Abs.1 und 2 des Düngemittelgesetzes 1994 finden sich nunmehr in den §§ 5, 6 Abs. 3, 7, 8 sowie 13 Abs. 1 und 2) bleibt die Düngemittelverordnung 2004, BGBl. II Nr. 100/2004, zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 71/2019, weiterhin in Geltung. Damit können auch allfällige Neuregelungen aufgrund der Verordnungsermächtigungen der §§ 10 Abs. 2, 20 Abs. 3 und 21 Abs. 4 in die bestehende Düngemittelverordnung integriert werden.