



Bruxelles, den 5.7.2023
SWD(2023) 415 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Resumé af rapporten om konsekvensanalysen

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING
om produktion og markedsføring af planteformeringsmateriale i Unionen, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/2031, 2017/625 og 2018/848 og om ophævelse af Rådets direktiv 66/401/EØF, 66/402/EØF, 68/193/EØF, 2002/53/EF, 2002/54/EF, 2002/55/EF, 2002/56/EF, 2002/57/EF, 2008/72/EF og 2008/90/EF (forordningen om planteformeringsmateriale)

og

forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING
om produktion og markedsføring af forstligt formeringsmateriale i Unionen, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/2031 og (EU) 2017/625 og om ophævelse af Rådets direktiv 1999/105/EF (forordningen om forstligt formeringsmateriale)

1. Behov for handling

Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-plan?

EU-lovgivningen om markedsføring af planteformeringsmateriale og forstligt formeringsmateriale (PRM/FRM) har eksisteret siden 1966. Efterfølgende ændringer har ført til en kompleks retlig ramme, der ikke er fuldt ud tilpasset til tæt forbundne politikker (plant sundhed, offentlig kontrol og økologisk produktion). Gennemførelsen og dermed betingelserne for operatørerne varierer fra medlemsstat til medlemsstat, da visse aspekter af lovgivningen giver plads til fortolkning. Der er vedtaget national praksis, hvor lovgivningen ikke rettidigt har fulgt ny udvikling inden for videnskab og teknologi (innovative produktionsprocesser, biomolekylære teknikker, digitale løsninger).

På grund af lovgivningens oprindelige fokus på produktivitet er der begrænsede midler til at tackle udfordringerne vedrørende bæredygtighed, tilpasning til klimaændringer og biodiversitet. Vurderingen af nye sorter for karakteristika, der kan bidrage til bæredygtig produktion, er begrænset. Reglerne om markedsadgang er restriktive for økologiske sorter og bevaringssorter og -aktiviteter, der kan bidrage til dyrkede afgrøders genetiske diversitet og dække specifikke lokale behov (f.eks. korte forsyningskæder). Lovgivningen om FRM definerer FRM i forhold til dets betydning for skovbrug i hele eller dele af Unionen, men den er fortsat vag med hensyn til de skovbrugsmæssige formål, der er omfattet af lovgivningens anvendelsesområde. Der tages ikke hånd om de stigende vanskeligheder med at levere FRM på grund af ændrede klimaforhold, og reglerne for, hvilke oplysninger der skal gives til brugerne af FRM, er uklare med risiko for, at der anvendes uhensigtsmæssigt FRM til skovetablering og genplantning af skov.

Hvilke resultater skal der opnås?

Initiativet bør for alle typer brugere sikre PRM/FRM af høj kvalitet og forskellige valgmuligheder og bør sikre lige vilkår for operatører i hele EU. Det bør bidrage til et stabilt udbytte af landbrugsproduktionen og skovøkosystemernes produktivitet under nuværende og fremtidige forventede klimaforhold. Initiativet bør harmonisere den offentlige kontrol, forbedre sammenhængen med plantesundhedslovgivningen og muliggøre udbredelsen af ny videnskabelig og teknisk udvikling. Endelig bør det lette registreringen af økologiske sorter og støtte bevaring og bæredygtig udnyttelse af plantegenetiske ressourcer og forstlige genetiske ressourcer.

Hvad er merværdien ved handling på EU-niveau (nærhedsprincippet)?

Uhindret markedsføring af PRM/FRM i hele EU er afgørende for at løse grænseoverskridende problemer som f.eks. behovet for bæredygtig produktion for at sikre fødevarerforsyningsikkerhed og bæredygtig skovforvaltning og genopretning af skovøkosystemer. Den aktuelle geopolitiske situation og energikrisen har øget betydningen af dette. Adgang til markedet for PRM/FRM afhænger af afprøvninger og inspektioner foretaget af de nationale kompetente myndigheder. Fælles EU-regler sikrer kvaliteten af PRM/FRM og åben og fair konkurrence på det indre marked. Uden dem ville der være 27 systemer i stedet for ét, hvilket ville hæmme bevægeligheden, forvride konkurrencen og øge den økonomiske byrde for operatører og myndigheder.

2. Løsninger

Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre?

Tre løsningsmodeller blev vurderet fra en med den højeste grad af fleksibilitet (løsningsmodel 1) til en med de højeste harmoniseringsmuligheder for at minimere forskellene i gennemførelsen af lovgivningen (løsningsmodel 3), idet løsningsmodel 2 søger at skabe balance mellem behovet for fleksibilitet og en højere grad af harmonisering for at løse de problemer, der skyldes forskelle i fortolkningen.

Horisontale elementer for alle løsningsmodeller: 1) Forenkling af de administrative procedurer og en mere fleksibel beslutningsproces, 2) strømlinede regler for økologiske sorter og bevarings sorter, 3) harmonisering i forhold til plantesundhedslovgivningen.

Løsningsmodel 1 — Højeste grad af fleksibilitet: Løsningsmodel 1 fastsætter minimumskrav til offentlig kontrol af PRM/FRM, men uden at knytte dem til forordningen om offentlig kontrol. Der vedtages retningslinjer for brugen af innovative produktionsprocesser, biomolekylære teknikker og digitale løsninger. Den eksisterende vurdering af nye sorter af landbrugsplantearter for karakteristika, der bidrager til bæredygtig produktion, bliver styrket. Der indføres en frivillig vurdering vedrørende grøntsager og frugtplanter. Aktiviteterne i netværk til bevaring af frø, markedsføring til hobbyavlere og udveksling i naturalier af frø mellem landbrugere er undtaget fra lovgivningens anvendelsesområde for at stimulere øget genetisk diversitet af PRM. Lovgivningen om FRM omfatter kun produktion til "skovbrugsmæssige formål" for at sikre tilgængeligheden af FRM af høj kvalitet til skovetablering/genplantning af skov. Bæredygtighedskravene udvides til også at omfatte de lavere kategorier af FRM. Der indføres retningslinjer for beredskabsplanlægning i tilfælde af større mangel på FRM i tilfælde af ekstreme vejrforhold og katastrofer.

Løsningsmodel 2 — Balance mellem fleksibilitet og harmonisering (foretrukket løsning): Løsningsmodel 2 bringer den offentlige kontrol af PRM/FRM ind under anvendelsesområdet for forordningen om offentlig kontrol, men med forenklet importkontrol på passende steder i EU for at sikre en mere målrettet og effektiv håndhævelse af de eksisterende regler. I lovgivningen bliver der indarbejdet grundprincipper for brugen af innovative produktionsprocesser, biomolekylære teknikker og digitale løsninger. Vurderingen af nye sorter for karakteristika, der bidrager til bæredygtig produktion, bliver et krav for alle afgrødegrupper, men med fleksibilitet for medlemsstaterne til at gennemføre det i overensstemmelse med deres egne agroøkologiske forhold. Aktiviteterne i netværk til bevaring af frø, markedsføring til hobbyavlere og udveksling i naturalier af frø mellem landbrugere vil være underlagt lempeligere regler for at stimulere øget genetisk diversitet af PRM, men også for at sikre en minimumskvalitet. Lovgivningen om FRM omfatter produktion til "skovbrugsmæssige formål" og "ikke-skovbrugsmæssige formål" for at øge kvaliteten af FRM ud over anvendelse til skovetablering/genplantning af skov. Bæredygtighedskravene udvides til også at omfatte de lavere kategorier af FRM. Der indføres generelle retlige krav vedrørende beredskabsplanlægning i tilfælde af større mangel på FRM i tilfælde af ekstreme vejrforhold og katastrofer.

Løsningsmodel 3 — Højeste grad af harmonisering: Løsningsmodel 3 bringer den offentlige kontrol af PRM/FRM ind under anvendelsesområdet for forordningen om offentlig kontrol

med strengere importkontrol på grænsekontrolsteder, idet der kræves særlig importdokumentation for at styrke og fuldt ud harmonisere håndhævelsen. I lovgivningen bliver der indarbejdet detaljerede og bindende regler for brugen af innovative produktionsprocesser, biomolekylære teknikker og digitale løsninger. Vurderingen af nye sorter for karakteristika, der bidrager til bæredygtig produktion, bliver et krav for alle afgrøder med detaljerede og harmoniserede krav og metoder for alle medlemsstater. Aktiviteterne i netværk til bevaring af frø, markedsføring til hobbyavlere og udveksling i naturalier af frø mellem landbrugere er underlagt de generelle krav i lovgivningen om PRM med henblik på at opnå ensartede regler for alle markedssegmenter. Lovgivningen om FRM omfatter produktion til "skovbrugsmæssige formål" og "ikke-skovbrugsmæssige formål" for at øge kvaliteten af FRM ud over anvendelse til skovetablering/genplantning af skov. Bæredygtighedskravene udvides til de lavere kategorier af FRM og er underlagt harmoniserede regler. Der indføres fælles regler for beredskabsplanlægning til forberedelse på større mangel på FRM i tilfælde af ekstreme vejrforhold og katastrofer.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Der er generel støtte til at opretholde det nuværende reguleringssystem for PRM/FRM og dets to grundpiller for registrering af sorter/basismateriale og certificering af PRM/FRM (system til sikring af identiteten, kvaliteten og sundheden af PRM/FRM). Der er også bred støtte til undtagelser, der anses for nødvendige for at opfylde de mål, der er relevante for bevaring og bæredygtig udnyttelse af plantegenetiske ressourcer og økologisk produktion. Der er divergerende synspunkter med hensyn til omfanget af undtagelserne. Borgere og civilsamfundsorganisationer ønsker at opnå en fuldstændig undtagelse fra lovgivningens anvendelsesområde for aktiviteter, der er relevante for bevaring og bæredygtig udnyttelse af plantegenetiske ressourcer. De fleste interessenter i erhvervssektoren og de nationale kompetente myndigheder er enige i, at der skal være undtagelser, men ønsker, at kvaliteten og sundheden sikres, mens et mindretal mener, at eventuelle undtagelser bør begrænses. Der er støtte til øget fokus på bæredygtighed, men under forudsætning af at der opretholdes fleksibilitet til at håndtere de forskellige betingelser på tværs af EU. Interessenter og nationale kompetente myndigheder er imidlertid bekymrede over de deraf følgende omkostninger i forbindelse med indførelsen af bæredygtighedsvurderinger for frugtplanter og grøntsager. Civilsamfundsorganisationer understreger, at bevaringsaktiviteter og økologisk produktion bidrager til bæredygtighedsmålene. Der er generel enighed om, at: det er nødvendigt at harmonisere den offentlige kontrol, men at det ikke bør føre til øgede administrative byrder, anvendelse af biomolekylære teknikker og digitale løsninger vil have fordele, men bør være frivillig, og lovgivningen om FRM skal forblive adskilt fra lovgivningen om PRM. Interessenterne gav udtryk for divergerende holdninger til de formål, der er omfattet af anvendelsesområdet for den nuværende lovgivning om FRM. Løsningsmodel 2 imødekommer bedst de forskellige interessenters synspunkter.

3. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning?

Den foretrukne løsning vil medføre effektivitetsgevinster for operatører og kompetente nationale myndigheder via udvidede muligheder for operatørerne til at udføre aktiviteter under officielt tilsyn, harmonisering i forhold til plantesundhedslovgivningen, indførelse af risikobaseret offentlig kontrol og muligheden for at anvende biomolekylære teknikker og digitale løsninger i systemerne for registrering og certificering. Obligatoriske skærpede bæredygtighedskrav kombineret med fleksibilitet til at tilpasse sig lokale agroøkologiske

forhold vil bidrage til en mere bæredygtig landbrugsfødevarerproduktion og fødevarerforsyningsikkerhed, da sorter, der er bedre egnede til de foranderlige agroklimatiske forhold, vil have et mere stabilt udbytte. Sorter med resistens/tolerance over for sygdomme vil have en positiv indvirkning på miljøet, da de kan mindske behovet for plantebeskyttelsesmidler. FRM med forbedrede bæredygtighedskarakteristika kan bidrage til tilpasning til og afbødning af klimaændringernes allerede synlige indvirkning på skovene og dermed give betydelige miljømæssige fordele. Beredskab over for større mangler på FRM i tilfælde af ekstreme vejrforhold og katastrofer vil blive forbedret, og risikoen for plantning af FRM af lav kvalitet vil blive reduceret. Endelig forventes der fordele for bevaringen og den bæredygtige udnyttelse af plantegenetiske ressourcer og forstlige genetiske ressourcer gennem specifikke undtagelser kombineret med sporbarheds- og kvalitetssikringsredskaber.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning?

Den foretrukne løsningsmodel medfører betydelige økonomiske omkostninger for operatørerne og de kompetente nationale myndigheder på grund af behovet for yderligere investeringer med henblik på at foretage yderligere bæredygtighedsvurderinger. De står imidlertid i et rimeligt forhold til målene og vil på mellemlang sigt blive opvejet af de fordele, der skal opnås med hensyn til landbrugsfødevarerproduktionens og skovbrugets bæredygtighed. Andre foranstaltninger medfører ikke nye forpligtelser for operatørerne, men giver dem nye muligheder eller lettere betingelser for adgang til markedet.

Hvordan indvirker den foretrukne løsning på små og mellemstore virksomheder (SMV'er)?

SMV'er forventes som alle andre virksomheder at drage fordel af de systemiske forbedringer og de deraf følgende effektivitetsgevinster. Selv om der ikke foreligger nogen specifik opdeling, dækker SMV'er en stor mangfoldighed af afgrøder (højt specialiserede inden for nogle få afgrøder eller en bredere portefølje), også geografisk set (nationale markeder, EU-markeder eller internationale markeder). De kan være aktive i en eller flere faser af frøbranchen: planteforædling, frøproduktion, frøconditionering og markedsføring af frø. Afhængigt af deres specifikke aktiviteter og innovationsgrad er nogle SMV'er måske ikke i stand til at udnytte nye muligheder (f.eks. brug af digitale teknologier og biomolekylære teknikker), eller disse muligheder er måske ikke relevante for deres aktiviteter. SMV'er med et lille antal nye sorter om året kan blive negativt påvirket på kort sigt af de øgede bæredygtighedskrav, ved at der bliver behov for at omdirigere investeringer til sorter med forbedrede bæredygtighedskarakteristika. Endelig vil det for det meste være SMV'er, der vil drage fordel af foranstaltningerne for økologiske sorter og bevaringssorter, da de fleste SMV'er er involveret i sådanne aktiviteter.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

De nationale kompetente myndigheder vil sandsynligvis skulle øge deres kapacitet for at kunne håndhæve de øgede krav til bæredygtighedsvurderinger. Det vil også være nødvendigt at tilpasse eksisterende praksis og omfordele ressourcer i forbindelse med offentlig kontrol og plantesundhedskrav, dog afhængigt af den nuværende kompetencefordeling.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Der er ingen andre væsentlige virkninger.

Proportionalitetsprincippet

Initiativet strækker sig ikke ud over det, der er nødvendigt for at nå målene med revisionen. Dette sker på en måde, der fremmer en indsats på nationalt plan, hvilket ellers ikke ville være tilstrækkeligt til at nå disse mål på en tilfredsstillende måde.

4. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Et passende tidspunkt til en fornyet overvejelse vil være 10 år efter ikrafttrædelsen. Dette er i overensstemmelse med den gennemsnitlige tid, det tager at forædle en ny sort, og med den tid, der er nødvendig for at indhente meningsfulde data via årlig overvågning.