



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 10. heinäkuuta 2023
(OR. en)

11695/23

Toimielinten väliset asiat:
2023/0228(COD)
2023/0227(COD)

AGRI 388
AGRILEG 130
SEMENCES 32
PHYTOSAN 44
FORETS 84
CODEC 1336
IA 176

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	6. heinäkuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2023) 415 final
Asia:	KOMISSIO YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Tiivistelmä vaikutustenarvioinnista Oheisasiakirja ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI kasvien lisäysaineiston tuotannosta ja kaupan pitämisestä unionissa, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) 2016/2031, (EU) 2017/625 ja (EU) 2018/848 muuttamisesta sekä neuvoston direktiivien 66/401/ETY, 66/402/ETY, 68/193/ETY, 2002/53/EY, 2002/54/EY, 2002/55/EY, 2002/56/EY, 2002/57/EY, 2008/72/EY ja 2008/90/EY kumoamisesta (kasvien lisäysainetta koskeva asetus) ja ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI metsänviljelyaineiston tuotannosta ja kaupan pitämisestä unionissa, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) 2016/2031 ja 2017/625 muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 1999/105/EY kumoamisesta (metsänviljelyainetta koskeva asetus)

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 415 final.

Liite: SWD(2023) 415 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 5.7.2023
SWD(2023) 415 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Tiivistelmä vaikutustenarvioinnista

Oheisasiakirja

ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI kasvien lisäysaineiston tuotannosta ja kaupan pitämisestä unionissa, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) 2016/2031, (EU) 2017/625 ja (EU) 2018/848 muuttamisesta sekä neuvoston direktiivien 66/401/ETY, 66/402/ETY, 68/193/ETY, 2002/53/EY, 2002/54/EY, 2002/55/EY, 2002/56/EY, 2002/57/EY, 2008/72/EY ja 2008/90/EY kumoamisesta (kasvien lisäysaineistoa koskeva asetus)

ja

ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI metsänviljelyaineiston tuotannosta ja kaupan pitämisestä unionissa, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) 2016/2031 ja 2017/625 muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 1999/105/EY kumoamisesta (metsänviljelyaineistoa koskeva asetus)

{COM(2023) 414 final} - {SEC(2023) 414 final} - {SWD(2023) 410 final} -
{SWD(2023) 414 final}

1. Toimenpiteen tarve

Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

Kasvien lisäysaineiston ja metsänviljelyaineiston kaupan pitämistä koskeva EU:n lainsäädäntö on ollut voimassa vuodesta 1966. Siihen sittemmin tehtyjen muutosten myötä oikeudellisesta kehyksestä on tullut monimutkainen, eikä se ole täysin yhteensopiva siihen läheisesti liittyvien toimintapolitiikkojen (kasvien terveys, virallinen valvonta ja luonnonmukainen tuotanto) kanssa. Koska lainsäädännön eri osa-alueissa on tulkinnanvaraa, sen toimeenpano ja siten toimijoihin sovellettavat edellytykset vaihtelevat jäsenvaltioiden välillä. Jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön omia käytäntöjään tapauksissa, joissa lainsäädäntö ei ole pysynyt tieteen ja teknologian kehityksen tasalla (innovatiiviset tuotantoprosessit, biomolekyylietekniikat, digitaaliset ratkaisut).

Koska lainsäädännössä painotettiin alun perin tuottavuutta, se ei tarjoa riittävästi keinoja vastata kestäväyyteen, ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja luonnon monimuotoisuuteen liittyviin haasteisiin. Uusien lajikkeiden arvioinnissa ei juuri tarkastella tuotannon kestävyyttä edistäviä ominaisuuksia. Markkinoille pääsyä koskevat säännöt ovat luonnonmukaisten ja suojeltavien lajikkeiden kannalta rajoittavia. Lisäksi niillä rajoitetaan toimintaa, jolla voidaan edistää viljelykasvien geneettistä monimuotoisuutta ja ottaa huomioon paikalliset erityistarpeet (esim. lyhyet toimitusketjut). Metsänviljelyaineistoa koskevassa lainsäädännössä metsänviljelyaineisto määritellään suhteessa sen tärkeyteen metsätalouden tarkoitusten kannalta koko unionissa tai osassa unionia, mutta siinä ei selkeästi määritellä, mitkä näistä tarkoituksista kuuluvat lainsäädännön soveltamisalaan. Muuttuvien ilmasto-olosuhteiden takia alati lisääntyviin metsänviljelyaineiston toimitusvaikeuksiin ei puututa, ja metsänviljelyaineiston käyttäjille annettavia tietoja koskevat säännöt ovat epäselvät, joten vaarana on, että metsittämisessä ja uudelleenmetsittämisessä käytetään epäasianmukaista metsänviljelyaineistoa.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Aloitteella olisi varmistettava, että kaikkien eri käyttäjien saatavilla on korkealaatuista ja monipuolista kasvien lisäysaineistoa / metsänviljelyaineistoa ja että toimijoilla on tasapuoliset toimintaedellytykset kaikkialla EU:ssa. Sen olisi edistettävä maataloustuotannon satovarmuutta ja metsäekosysteemien tuottavuutta nykyisissä ja tulevaisuudessa odotettavissa olevissa ilmasto-olosuhteissa. Aloitteella olisi yhdenmukaistettava virallista valvontaa, parannettava johdonmukaisuutta kasvinterveyslainsäädännön kanssa ja mahdollistettava tieteellisen ja teknisen kehityksen uusien sovellusten käyttöönotto. Lisäksi sillä olisi helpotettava luonnonmukaisten lajikkeiden rekisteröintiä ja tuettava kasvi- ja metsägeenivarojen suojelua ja kestävää käyttöä.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Kasvien lisäysaineiston ja metsänviljelyaineiston rajoittamaton kaupan pitäminen kaikkialla EU:ssa on välttämätöntä, jotta voidaan vastata rajat ylittävin tarpeisiin, kuten siihen, että kestävää tuotantoa tarvitaan ruokaturvan sekä kestävänsä metsänhoidon ja metsäekosysteemien ennallistamisen varmistamiseksi. Tämä on erityisen tärkeää nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa ja energiakriisissä. Kasvien lisäysaineiston / metsänviljelyaineiston markkinoille pääsy edellyttää kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tekemiä tutkimuksia ja tarkastuksia. EU:n yhteisillä säännöillä varmistetaan kasvien lisäysaineiston / metsänviljelyaineiston laatu sekä avoin ja oikeudenmukainen kilpailu sisämarkkinoilla. Ilman

niitä käytössä olisi 27 järjestelmää yhden sijasta, mikä haittaisi liikkuvuutta, vääristäisi kilpailua ja lisäisi toimijoille ja viranomaisille aiheutuvaa taloudellista taakkaa.

2. Ratkaisut

Millä vaihtoehtoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi?

Arvioinnissa tarkasteltiin kolmea vaihtoehtoa, joista toisessa laidassa oli mahdollisimman joustava vaihtoehto (vaihtoehto 1) ja toisessa vaihtoehto, jossa lainsäädäntöä yhdenmukaistettaisiin eniten täytäntöönpanoerojen minimoimiseksi (vaihtoehto 3). Niiden väliin asettuu vaihtoehto 2, jossa pyrittiin löytämään tasapaino joustavuuden ja kattavamman yhdenmukaistamisen välillä, jotta voitaisiin ratkaista tulkintaeroista johtuvia ongelmia.

Kaikkia vaihtoehtoja yhdistävät elementit: 1) Hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistaminen ja päätöksentekoprosessin joustavoittaminen 2) Luonnonmukaisia ja suojeltavia lajikkeita koskevien sääntöjen yksinkertaistaminen 3) Yhdenmukaistaminen kasvinterveyslainsäädännön kanssa.

Vaihtoehto 1 – Suurin joustavuus: Vaihtoehdossa 1 vahvistetaan kasvien lisäysaineiston / metsänviljelyaineiston virallista valvontaa koskevat vähimmäisvaatimukset yhdistämättä niitä virallista valvontaa koskevaan asetukseen. Siinä hyväksytään suuntaviivat innovatiivisten tuotantoprosessien, biomolekyylietekniikoiden ja digitaalisten ratkaisujen käytölle. Viljelykasvilajien uusien lajikkeiden nykyistä arviointia vahvistetaan siltä osin kuin on kyse tuotannon kestävyttä edistävästä ominaisuuksista. Vihannesten ja hedelmäkasvien osalta otetaan käyttöön vapaaehtoinen arviointi. Kasvien lisäysaineiston geneettisen monimuotoisuuden lisäämiseksi siementensuojeluverkostojen toiminta, kasvien lisäysaineiston kaupan pitäminen harrastelijapuutarhureita varten ja siementen vaihto luontoissuorituksina viljelijöiden välillä jätetään lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Metsänviljelyaineistoa koskeva lainsäädäntö kattaa ainoastaan metsätaloustuotantoon tarkoitetun tuotannon, jolla varmistetaan laadukkaan metsänviljelyaineiston saatavuus metsittämistä ja uudelleenmetsittämistä varten. Kestävyyssvaatimukset ulotetaan alempiin luokkiin kuuluvaan metsänviljelyaineistoon. Lisäksi otetaan käyttöön suuntaviivat, jotka koskevat valmiussuunnitelmien laatimista äärimmäisten sääolojen ja katastrofien aiheuttamaan merkittävään metsänviljelyaineistopulaan varautumiseksi.

Vaihtoehto 2 – Joustavuuden ja yhdenmukaistamisen tasapainottaminen (parhaaksi arvioitu vaihtoehto): Vaihtoehdossa 2 kasvien lisäysaineiston / metsänviljelyaineiston virallinen valvonta sisällytetään virallista valvontaa koskevan asetuksen soveltamisalaan, mutta tuontivalvontaa yksinkertaistetaan asianmukaisissa paikoissa EU:ssa, jotta varmistetaan nykyisten sääntöjen kohdennetumpi ja tehokkaampi täytäntöönpano. Lainsäädäntöön sisällytetään innovatiivisten tuotantoprosessien, biomolekyylietekniikoiden ja digitaalisten ratkaisujen käytön peruserävaatimukset. Uusien lajikkeiden arvioinnissa on kaikkien viljelykasviryhmiä osalta tarkasteltava tuotannon kestävyttä edistäviä ominaisuuksia, mutta jäsenvaltioille annetaan joustovaraa panna nämä arviointivaatimukset täytäntöön omiin maatalous- ja ympäristöolosuhteisiinsa soveltuvalla tavalla. Siementensuojeluverkostojen toimintaan, kasvien lisäysaineiston kaupan pitämiseen harrastelijapuutarhureita varten ja siementen vaihtoon luontoissuorituksina viljelijöiden välillä sovelletaan kevyempiä sääntöjä,

jotta kasvien lisäysaineiston geneettistä monimuotoisuutta voidaan lisätä sen vähimmäislaadusta tinkimättä. Metsänviljelyaineistoa koskeva lainsäädäntö kattaa metsätalouskäyttöön ja muuhun kuin metsätalouskäyttöön tarkoitetun tuotannon, jotta metsänviljelyaineiston laatu paranisi muidenkin käyttötarkoitusten kuin metsittämisen ja uudelleenmetsittämisen kannalta. Kestävyysvaatimukset ulotetaan alempiin luokkiin kuuluvaan metsänviljelyaineistoon. Lisäksi otetaan käyttöön yleiset lakisääteiset vaatimukset, jotka koskevat valmiussuunnitelmien laatimista äärimmäisten sääolojen ja katastrofien aiheuttamaan merkittävään metsänviljelyaineistopulaan varautumiseksi.

Vaihtoehto 3 – Suurin yhdenmukaistaminen: Vaihtoehdossa 3 kasvien lisäysaineiston / metsänviljelyaineiston virallinen valvonta sisällytetään virallista valvontaa koskevan asetuksen soveltamisalaan ja rajatarkastusasemilla tehdään tiukemmat tuontitarkastukset, mikä edellyttää erityisiä tuontiasiakirjoja täytäntöönpanon vahvistamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi kokonaisuudessaan. Lainsäädäntöön sisällytetään innovatiivisten tuotantoprosessien, biomolekyylitekniikoiden ja digitaalisten ratkaisujen käyttöä koskevat yksityiskohtaiset ja sitovat säännöt. Uusien lajikkeiden arvioinnissa on kaikkien viljelykasviryhmien osalta tarkasteltava tuotannon kestävyyttä edistäviä ominaisuuksia kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettavien yksityiskohtaisten ja yhdenmukaistettujen vaatimusten ja menetelmien mukaisesti. Siementensuojeluverkostojen toimintaan, kasvien lisäysaineiston kaupan pitämiseen harrastelijapuutarhureita varten ja siementen vaihtoon luontoissuorituksina viljelijöiden välillä sovelletaan kasvien lisäysaineistoa koskevan lainsäädännön yleisiä vaatimuksia, jotta säännöt olisivat yhdenmukaiset kaikkien markkinasegmenttien osalta. Metsänviljelyaineistoa koskeva lainsäädäntö kattaa metsätalouskäyttöön ja muuhun kuin metsätalouskäyttöön tarkoitetun tuotannon, jotta metsänviljelyaineiston laatu paranisi muidenkin käyttötarkoitusten kuin metsittämisen ja uudelleenmetsittämisen kannalta. Kestävyysvaatimukset ulotetaan alempiin luokkiin kuuluvaan metsänviljelyaineistoon ja niihin sovelletaan yhdenmukaistettuja sääntöjä. Lisäksi otetaan käyttöön yhteiset säännöt, jotka koskevat valmiussuunnitelmien laatimista äärimmäisten sääolojen ja katastrofien aiheuttamaan merkittävään metsänviljelyaineistopulaan varautumiseksi.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Nykyisen sääntelyjärjestelmän ja sen kahden keskeisen periaatteen, jotka liittyvät lajikkeiden/perusaineiston rekisteröintiin ja kasvien lisäysaineiston / metsänviljelyaineiston sertifiointiin (järjestelmä kasvien lisäysaineiston / metsänviljelyaineiston tunnistettavuuden, laadun ja terveyden varmistamiseksi) säilyttämistä kannatetaan yleisesti. Laajasti kannatetaan myös sellaisia poikkeuksia, joita pidetään tarpeellisina kasvigeenivarojen suojelua ja kestäväää käyttöä ja luonnonmukaista tuotantoa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Näkemykset poikkeusten asianmukaisesta soveltamisalasta vaihtelevat. Kansalaiset ja kansalaisjärjestöt haluavat, että kasvigeenivarojen suojelun ja kestävään käytön kannalta merkityksellinen toiminta jätetään kokonaan lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Useimmat alan sidosryhmät ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset kannattavat poikkeuksia, mutta toivovat, että laatu ja terveys varmistetaan, kun taas vähemmistö katsoo, että poikkeuksia olisi rajoitettava. Kestävyysnäkökohtien painottamista kannatetaan, mutta siten, että eri puolilla EU:ta vallitsevat erilaiset olosuhteet voidaan edelleen ottaa huomioon. Sidosryhmät ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat kuitenkin huolissaan kustannuksista, joita aiheutuu hedelmäkasvien ja vihannesten kestävyysarviointien käyttöönotosta. Kansalaisjärjestöt korostavat suojelutoimien ja luonnonmukaisen tuotannon osuutta kestävyystavoitteiden saavuttamisessa. Yleisesti ollaan yhtä mieltä siitä, että virallisen valvonnan yhdenmukaistaminen on tarpeen, mutta se ei saisi johtaa hallinnollisen taakan lisääntymiseen biomolekyylitekniikoiden ja digitaalisten ratkaisujen käytöstä on hyötyä,

mutta sen olisi oltava vapaaehtoista metsänviljelyaineistoa koskeva lainsäädäntö on pidettävä erillään kasvien lisäysaineistoa koskevasta lainsäädännöstä. Sidosryhmillä oli eriäviä näkemyksiä siitä, mitä käyttötarkoituksia metsänviljelyaineistoa koskeva nykyinen lainsäädäntö kattaa. Vaihtoehto 2 vastaa parhaiten eri sidosryhmien näkemyksiä.

3. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon myötä toimijat ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset saavat useita tehokkuushyötyjä, sillä toimijoilla on enemmän mahdollisuuksia toteuttaa toimia itse virallisessa valvonnassa, lainsäädäntö saatetaan yhdenmukaiseksi kasvinterveyslainsäädännön kanssa, käyttöön otetaan riskiperusteinen virallinen valvonta ja rekisteröinti- ja sertifiointijärjestelmissä voidaan hyödyntää biomolekyylitekniikoita ja digitaalisia ratkaisuja. Entistä tiukemmat pakolliset kestävyysvaatimukset ja toisaalta joustavuus paikallisten maatalous- ja ympäristöolosuhteiden huomioon ottamiseksi edistävät maatalouselintarvikkeiden tuotannon kestävyttä ja ruokaturvaa, sillä muuttuviin maatalous- ja ilmasto-oloihin paremmin soveltuvien lajikkeiden satovarmuus on parempi. Taudeille vastustuskykyisillä tai niitä sietävillä lajikkeilla on myönteisiä ympäristövaikutuksia, koska ne voivat vähentää kasvinsuojeluaineiden tarvetta. Kestävyysominaisuuksiltaan parannettu metsänviljelyaineisto voi auttaa sopeutumaan ilmastomuutoksen jo nyt näkyviin vaikutuksiin metsissä ja lieventämään niitä ja tuottaa siten merkittäviä ympäristöhyötyjä. Varautuminen äärimmäisten sääolojen ja katastrofien aiheuttamaan merkittävään metsänviljelyaineistopulaan paranee ja riski siitä, että istutettava metsänviljelyaineisto olisi heikkolaatuista, pienenee. Lisäksi kasvi- ja metsägeenivarojen suojelun ja kestävä käytön odotetaan hyötyvän erityispoikkeuksista, joiden lisäksi otetaan käyttöön jäljitettävyyttä ja laadunvarmistusta koskevia välineitä.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset?

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto aiheuttaa toimijoille ja kansallisille toimivaltaisille viranomaisille huomattavia taloudellisia kustannuksia, koska tarvitaan lisäinvestointeja kestävyttä koskevien lisäarviointien tekemiseksi. Ne ovat kuitenkin oikeassa suhteessa tavoitteisiin ja kompensoituvat keskipitkällä aikavälillä maatalouselintarviketuotannon ja metsätalouden kestävyysparantumisesta saatavien hyötyjen ansiosta. Muut toimenpiteet eivät aiheuta toimijoille uusia velvoitteita, vaan tarjoavat niille uusia tapoja päästä markkinoille ja kevennyksiä markkinoille pääsyn edellytyksiin.

Mitkä ovat vaikutukset pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yrityksiin)?

Pk-yritysten odotetaan hyötyvän kaikkien muiden yritysten tavoin järjestelmän parannuksista ja sen myötä saatavista tehokkuushyödyistä. Tarkempaa erittelyä ei ole saatavilla, mutta pk-yritykset toimivat hyvin monenlaisten viljelykasvien parissa (osa on erikoistunut vain muutamiin viljelykasveihin, toiset laajaan valikoimaan) ja maantieteellisesti laajalla alueella (kansalliset, EU:n tai kansainväliset markkinat). Ne voivat toimia yhdessä tai useammassa siemenalan vaiheessa: kasvinjalostuksen, sementtuotannon, siementen käsittelyn ja/tai kaupan pitämisen parissa. Pk-yritysten toiminnoissa ja innovatiivisuudessa on eroja, joiden vuoksi osa pk-yrityksistä ei välttämättä pysty hyödyntämään uusia mahdollisuuksia (esim. digitaalteknologian ja biomolekyylitekniikoiden käyttö) tai nämä mahdollisuudet eivät ole niiden toiminnan kannalta merkityksellisiä. Kestävyysvaatimusten tiukentaminen voi lyhyellä aikavälillä vaikuttaa kielteisesti pk-yrityksiin, joilla on pieni määrä uusia lajikkeita vuodessa,

sillä ne voivat joutua siirtämään investointien painopistettä kestävyysominaisuuksiltaan parempiin lajikkeisiin. Toisaalta pk-yritykset hyötyisivät muita enemmän luonnonmukaisia lajikkeita ja suojeltavia lajikkeita koskevista toimenpiteistä, sillä kyseisten alojen toimijat ovat enimmäkseen pk-yrityksiä.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on mitä todennäköisimmin lisättävä valmiuksiaan, jotta ne pystyvät panemaan kestävyysarviointeja koskevat tiukemmat vaatimukset täytäntöön. Toimivallan tämänhetkisestä jaosta riippuen tarvitaan myös muutoksia nykyisiin käytäntöihin ja viralliseen valvontaan ja kasvien terveyttä koskeviin vaatimuksiin liittyvien resurssien uudelleenjärjestelyä.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Toimenpiteellä ei ole muita merkittäviä vaikutuksia.

Suhteellisuusperiaate

Aloitteessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tarkistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Se toteutetaan tavalla, joka edistää kansallisia toimia, jotka eivät muutoin riittäisi näiden tavoitteiden saavuttamiseen tyydyttävällä tavalla.

4. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Asianmukainen uudelleentarkasteluajankohta olisi kymmenen vuotta soveltamisen alkamisesta. Tämä vastaa uuden lajikkeen jalostukseen keskimäärin kuluvaan aikaan sekä aikaan, joka tarvitaan merkityksellisten tietojen saamiseksi vuotuisen seurannan avulla.