

Bruxelles, le 10 juillet 2023
(OR. en)

11695/23

Dossiers interinstitutionnels:
2023/0228(COD)
2023/0227(COD)

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

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	6 juillet 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2023) 415 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT <i>accompagnant les documents:</i> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la production et la commercialisation des matériels de reproduction des végétaux dans l'Union, modifiant les règlements (UE) 2016/2031, 2017/625 et 2018/848 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 66/401/CEE, 66/402/CEE, 68/193/CEE, 2002/53/CE, 2002/54/CE, 2002/55/CE, 2002/56/CE, 2002/57/CE, 2008/72/CE et 2008/90/CE du Conseil (règlement sur les MRV) et Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la production et la commercialisation de matériels forestiers de reproduction, modifiant les règlements (UE) 2016/2031 et (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 1999/105/CE du Conseil (règlement relatif aux matériels forestiers de reproduction)

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2023) 415 final.



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.7.2023
SWD(2023) 415 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

Résumé du rapport d'analyse d'impact

accompagnant le document:

proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant la production et la commercialisation des matériels de reproduction des végétaux dans l'Union, modifiant les règlements (UE) 2016/2031, 2017/625 et 2018/848 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 66/401/CEE, 66/402/CEE, 68/193/CEE, 2002/53/CE, 2002/54/CE, 2002/55/CE, 2002/56/CE, 2002/57/CE, 2008/72/CE et 2008/90/CE du Conseil (règlement sur les MRV)

et

proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant la production et la commercialisation de matériels forestiers de reproduction, modifiant les règlements (UE) 2016/2031 et (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 1999/105/CE du Conseil (règlement relatif aux matériels forestiers de reproduction)

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

1. Nécessité d'une action

Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'Union?

La législation de l'Union relative à la commercialisation des matériels de reproduction des végétaux (MRV) et des matériels forestiers de reproduction (MFR) est en place depuis 1966. Les modifications apportées ultérieurement ont abouti à un cadre juridique complexe, qui n'est pas en parfaite harmonie avec les politiques étroitement liées (santé des végétaux, contrôles officiels et production biologique). La mise en œuvre de la législation et, partant, les conditions applicables aux opérateurs diffèrent d'un État membre à l'autre, car certains aspects de la législation laissent une marge d'interprétation. Des pratiques nationales ont été adoptées lorsque la législation n'a pas été adaptée en temps utile aux innovations scientifiques et technologiques (processus de production innovants, techniques biomoléculaires, solutions numériques).

Initialement, la législation était axée sur la productivité, si bien que les moyens de relever les défis de la durabilité, de l'adaptation au changement climatique et de la biodiversité sont limités. L'évaluation des nouvelles variétés en fonction de leurs caractères susceptibles de contribuer à une production durable est limitée. Les règles d'accès au marché sont restrictives pour les variétés biologiques et de conservation ainsi que les activités qui peuvent contribuer à la diversité génétique des cultures et répondre à des besoins locaux spécifiques (les chaînes d'approvisionnement courtes, par exemple). La législation relative aux MFR définit ceux-ci en fonction de leur importance pour la sylviculture dans tout ou partie de l'Union, mais elle reste vague quant aux finalités forestières qui relèvent du champ d'application de la législation. Les difficultés croissantes d'approvisionnement en MFR dues à l'évolution des conditions climatiques ne sont pas prises en considération et les règles relatives aux informations à fournir aux utilisateurs des MFR ne sont pas claires, ce qui risque d'entraîner l'utilisation de MFR inappropriés dans le cadre du boisement et du reboisement.

Quels sont les objectifs à atteindre?

L'initiative devrait garantir, pour tous les types d'utilisateurs, des MRV/MFR de haute qualité et un choix diversifié. Elle devrait également garantir des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs dans l'ensemble de l'Union. Elle devrait contribuer à la stabilité du rendement de la production agricole et de la productivité des écosystèmes forestiers dans les conditions climatiques actuelles et futures prévues. L'initiative devrait harmoniser les contrôles officiels, améliorer la cohérence avec la législation phytosanitaire et permettre la réalisation de progrès scientifiques et techniques nouveaux. Enfin, elle devrait faciliter l'enregistrement des variétés biologiques et contribuer à la conservation et à l'utilisation durable des ressources génétiques végétales et forestières.

Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'Union (subsidiarité)?

La commercialisation sans restriction des MRV/MFR dans l'ensemble de l'Union est impérative pour traiter les questions transnationales telles que la nécessité d'une production durable pour assurer la sécurité alimentaire, la gestion durable des forêts et la restauration des écosystèmes forestiers. La situation géopolitique actuelle et la crise de l'énergie en ont accru l'importance. L'accès au marché des MRV/MFR repose sur les examens et les inspections effectués par les autorités nationales compétentes. Les règles communes de l'Union garantissent la qualité des MRV/MFR et une concurrence ouverte et équitable sur le marché unique. Sans ces règles, il existerait 27 systèmes au lieu d'un seul, ce qui entraverait la

circulation, fausserait la concurrence et augmenterait la charge financière pour les opérateurs et les autorités.

2. Solutions

Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée?

Trois options ont été évaluées, allant d'un plus haut degré de flexibilité (option 1) à un degré plus élevé d'harmonisation pour réduire au minimum les différences dans la mise en œuvre de la législation (option 3), l'option 2 permettant de trouver un équilibre entre le besoin de flexibilité et un degré d'harmonisation plus élevé pour surmonter les problèmes découlant des divergences d'interprétation.

Éléments horizontaux pour toutes les options: 1) simplification des procédures administratives et assouplissement du processus décisionnel; 2) simplification des règles applicables aux variétés biologiques et aux variétés de conservation; 3) harmonisation avec la législation phytosanitaire.

Option 1 – le plus haut degré de flexibilité: l'option 1 établit des exigences minimales pour les contrôles officiels des MRV/MFR, mais sans les lier au règlement sur les contrôles officiels. Des lignes directrices sur l'utilisation de procédés de production innovants, de techniques biomoléculaires et de solutions numériques sont adoptées. L'évaluation actuelle des nouvelles variétés des espèces de plantes agricoles en fonction de leurs caractères contribuant à une production durable est renforcée. Une évaluation volontaire est introduite pour les légumes et les plantes fruitières. Les activités des réseaux de conservation des semences, la commercialisation aux jardiniers amateurs et l'échange en nature de semences entre agriculteurs sont laissés en dehors du champ d'application de la législation afin de stimuler l'augmentation de la diversité génétique des MRV. La législation relative aux MFR ne couvre que la production «à des fins forestières» et vise à garantir la disponibilité des MFR de haute qualité pour le boisement/reboisement. Les exigences en matière de durabilité sont étendues aux catégories inférieures de MFR. Des lignes directrices sont introduites sur la planification des mesures d'urgence en cas de pénurie importante de MFR à la suite de conditions météorologiques extrêmes et de catastrophes.

Option 2 – équilibre entre la flexibilité et l'harmonisation (option privilégiée): l'option 2 fait entrer les contrôles officiels des MRV/MFR dans le champ d'application du règlement sur les contrôles officiels, mais prévoit des contrôles à l'importation simplifiés en des lieux appropriés de l'Union, afin de garantir un contrôle plus ciblé et plus efficace de l'application des règles existantes. Des principes de base relatifs à l'utilisation de procédés de production innovants, de techniques biomoléculaires et de solutions numériques sont inclus dans la législation. L'évaluation des nouvelles variétés en fonction de leurs caractères contribuant à une production durable devient une exigence pour tous les groupes de cultures, mais les États membres disposent d'une certaine souplesse pour la mettre en œuvre en fonction de leurs propres conditions agroécologiques. Les activités des réseaux de conservation des semences, la commercialisation aux jardiniers amateurs et les échanges en nature de semences entre agriculteurs sont soumis à des règles plus légères afin de stimuler l'augmentation de la

diversité génétique des MRV, mais aussi de garantir une qualité minimale. La législation relative aux MFR couvre la production à des fins «forestières» et «non forestières» afin d'accroître la qualité des MFR au-delà des utilisations du boisement et du reboisement. Les exigences en matière de durabilité sont étendues aux catégories inférieures de MFR. Des exigences juridiques générales sont introduites pour la planification des mesures d'urgence en cas de pénurie importante de MFR à la suite de conditions météorologiques extrêmes et de catastrophes.

Option 3 – le plus haut degré d'harmonisation: l'option 3 fait entrer les contrôles officiels des MRV/MFR dans le champ d'application du règlement sur les contrôles officiels et prévoit des contrôles à l'importation plus stricts aux points de contrôle frontaliers, exigeant des documents d'importation spéciaux afin de renforcer et d'harmoniser pleinement le contrôle de l'application de la législation. Des règles détaillées et contraignantes relatives à l'utilisation de procédés de production innovants, de techniques biomoléculaires et de solutions numériques sont incluses dans la législation. L'évaluation des nouvelles variétés en fonction de leurs caractères, contribuant à une production durable devient obligatoire pour toutes les cultures, avec des exigences et des méthodes détaillées et harmonisées pour tous les États membres. Les activités des réseaux de conservation des semences, la commercialisation aux jardiniers amateurs et les échanges en nature de semences entre agriculteurs sont soumis aux exigences générales de la législation relative aux MRV afin d'obtenir des règles homogènes pour tous les segments du marché. La législation relative aux MFR couvre la production à des fins «forestières» et «non forestières» afin d'accroître la qualité des MFR au-delà des utilisations du boisement et du reboisement. Les exigences en matière de durabilité sont étendues aux catégories inférieures de MFR et sont soumises à des règles harmonisées. Des règles communes sont introduites pour la planification des mesures d'urgence afin de se préparer à des pénuries importantes de MFR en cas de conditions météorologiques extrêmes et de catastrophes.

Quelles sont les positions des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?

Le maintien du système réglementaire actuel applicable aux MRV/MFR et de ses deux piliers fondamentaux que sont l'enregistrement des variétés/matériels de base et la certification des MRV/MFR (système visant à garantir l'identité, la qualité et la santé des MRV/MFR) bénéficie d'un soutien général. Les dérogations jugées nécessaires pour atteindre les objectifs liés à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques et à la production biologique bénéficient également d'un large soutien. Les positions sur l'étendue des dérogations divergent. Les citoyens et les organisations de la société civile demandent que les activités liées à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques soient totalement exclues du champ d'application de la législation. La plupart des acteurs du secteur et des autorités nationales compétentes sont d'accord avec l'octroi de dérogations, mais demandent que la qualité et la santé soient garanties, tandis qu'une minorité considère que les dérogations devraient être limitées. L'idée de mettre davantage l'accent sur la durabilité est soutenue, mais sous réserve de maintenir la flexibilité nécessaire pour répondre aux différentes conditions qui prévalent dans l'Union. Les parties intéressées et les autorités nationales compétentes s'inquiètent toutefois des coûts engendrés par l'introduction d'évaluations de la durabilité pour les plantes fruitières et les légumes. Les organisations de la société civile soulignent la contribution des activités de conservation et de la production biologique aux objectifs de durabilité. Il existe un consensus sur les points suivants: l'harmonisation des contrôles officiels est nécessaire, mais elle ne doit pas entraîner une augmentation des charges administratives; l'utilisation de techniques biomoléculaires et de solutions numériques apporte des avantages mais elle devrait être facultative; et la législation

relative aux MFR doit rester distincte de la législation relative aux MRV. Les parties intéressées ont exprimé des points de vue divergents en ce qui concerne les objectifs entrant dans le champ d'application de la législation relative aux MFR. L'option 2 est celle qui répond le mieux aux positions des différentes parties intéressées.

3. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée?

L'option privilégiée permettra aux opérateurs et aux autorités nationales compétentes de gagner en efficacité grâce à l'élargissement des possibilités offertes aux opérateurs d'entreprendre des activités sous contrôle officiel, à l'harmonisation avec la législation phytosanitaire, à l'introduction de contrôles officiels fondés sur les risques et à la possibilité d'utiliser des techniques biomoléculaires et des solutions numériques dans les systèmes d'enregistrement et de certification. Le renforcement obligatoire des exigences en matière de durabilité, combiné à la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux conditions agroécologiques locales, contribuera à une production agroalimentaire et à une sécurité alimentaire plus durables, car les variétés qui conviennent mieux aux changements agroclimatiques auront un rendement plus stable. Les variétés résistantes/tolérantes aux maladies auront une incidence positive sur l'environnement, car elles peuvent réduire le besoin de produits phytosanitaires. Les MFR présentant des caractères améliorés en matière de durabilité peuvent contribuer à l'adaptation aux effets déjà visibles du changement climatique sur les forêts, et à l'atténuation de ceux-ci, apportant ainsi d'importants avantages pour l'environnement. La préparation à des pénuries importantes de MFR en cas de conditions météorologiques extrêmes et de catastrophes sera améliorée et le risque de plantation de MFR de mauvaise qualité sera réduit. Enfin, des avantages sont attendus pour la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques végétales et forestières grâce à des dérogations spécifiques associées à des outils de traçabilité et d'assurance de la qualité.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée?

L'option privilégiée présente des coûts économiques considérables pour les opérateurs et les autorités nationales compétentes en raison de la nécessité de réaliser des investissements supplémentaires pour effectuer des évaluations complémentaires de la durabilité. Ces coûts sont toutefois proportionnels aux objectifs et seront compensés à moyen terme par les bénéfices attendus concernant la durabilité des secteurs de la production agroalimentaire et de la sylviculture. D'autres mesures n'entraînent pas de nouvelles obligations pour les opérateurs, mais leur offrent de nouvelles possibilités ou des conditions plus souples pour accéder au marché.

Quelles sont les incidences sur les petites et moyennes entreprises (PME)?

Les PME devraient bénéficier, comme toutes les autres entreprises, des améliorations systémiques et des gains d'efficacité qui en découlent. Bien qu'aucune ventilation spécifique ne soit disponible, les PME présentent une grande diversité de cultures couvertes (hautement spécialisées dans quelques cultures ou possédant un portefeuille plus large) et une grande couverture géographique (marchés nationaux, européens ou internationaux). Elles peuvent être actives à un ou plusieurs stades de l'industrie des semences: la sélection végétale, la production des semences, l'emballage et la commercialisation des semences. En fonction de leurs activités spécifiques et de leur degré d'innovation, certaines PME pourraient ne pas être en mesure d'exploiter les nouvelles possibilités offertes (l'utilisation des technologies

numériques et des techniques biomoléculaires, par exemple) ou ces possibilités pourraient ne pas revêtir un intérêt pour leurs activités. Les PME qui produisent un petit nombre de nouvelles variétés par an pourraient être affectées négativement à court terme par les exigences accrues en matière de durabilité, ce qui nécessiterait de réorienter les investissements vers des variétés présentant des caractères améliorés de durabilité. Enfin, ce sont surtout les PME qui bénéficieraient des mesures en faveur des variétés biologiques et de conservation, étant donné que la plupart d'entre elles participent à ce type d'activités.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Les autorités nationales compétentes devront très probablement renforcer leurs capacités afin d'appliquer les exigences accrues en matière d'évaluation de la durabilité. L'adaptation des pratiques existantes et la réorganisation des ressources en ce qui concerne les contrôles officiels et les exigences phytosanitaires seront également nécessaires, en fonction toutefois de la répartition actuelle des compétences.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Non.

Proportionnalité

L'initiative ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la révision. Elle le fait d'une manière qui favorise l'action nationale, qui autrement ne serait pas suffisante pour atteindre ces objectifs de manière satisfaisante.

4. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

Un délai approprié pour réexaminer la législation serait de 10 ans après sa mise en application. Ce délai correspond au temps moyen nécessaire à l'obtention d'une nouvelle variété ainsi qu'au temps nécessaire pour obtenir des données significatives dans le cadre du suivi annuel.