



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 10 juli 2023
(OR. en)

11695/23

Interinstitutionele dossiers:
2023/0228(COD)
2023/0227(COD)

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

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	6 juli 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 415 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG Samenvatting van het effectbeoordelingsverslag bij Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de productie en het in de handel brengen van plantaardig teeltmateriaal in de Unie, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2016/2031, (EU) 2017/625 en (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG, 68/193/EEG, 2002/53/EG, 2002/54/EG, 2002/55/EG, 2002/56/EG, 2002/57/EG, 2008/72/EG en 2008/90/EG (verordening betreffende plantaardig teeltmateriaal) en Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de productie en het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2016/2031 en (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 1999/105/EG van de Raad (verordening betreffende bosbouwkundig teeltmateriaal)

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 415 final.

Bijlage: SWD(2023) 415 final

Brussel, 5.7.2023
SWD(2023) 415 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

Samenvatting van het effectbeoordelingsverslag

bij

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de productie en het in de handel brengen van plantaardig teeltmateriaal in de Unie, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2016/2031, (EU) 2017/625 en (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG, 68/193/EEG, 2002/53/EG, 2002/54/EG, 2002/55/EG, 2002/56/EG, 2002/57/EG, 2008/72/EG en 2008/90/EG (verordening betreffende plantaardig teeltmateriaal)

en

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
betreffende de productie en het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2016/2031 en (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 1999/105/EG van de Raad (verordening betreffende bosbouwkundig teeltmateriaal)

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

1. De noodzaak om actie te ondernemen

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

De EU-wetgeving inzake het in de handel brengen van plantaardig teeltmateriaal en bosbouwkundig teeltmateriaal bestaat sinds 1966. Latere wijzigingen hebben geleid tot een complex rechtskader, dat bovendien niet volledig is afgestemd op nauw ermee verwante beleidsmaatregelen (plantgezondheid, officiële controles en biologische productie). De uitvoering en bijgevolg de omstandigheden voor exploitanten verschillen van lidstaat tot lidstaat, omdat bepaalde aspecten van de wetgeving ruimte laten voor interpretatie. Er zijn nationale praktijken vastgesteld waarvoor geldt dat de wetgeving geen gelijke tred heeft gehouden met nieuwe wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen (innovatieve productieprocessen, biomoleculaire technieken, digitale oplossingen).

Door de aanvankelijke focus van de wetgeving op productiviteit zijn er beperkte middelen om de uitdagingen op het gebied van duurzaamheid, aanpassing aan de klimaatverandering en biodiversiteit aan te pakken. De beoordeling van nieuwe rassen op kenmerken die kunnen bijdragen tot duurzame productie, is beperkt. De markttoegangsregels zijn restrictief voor biologische en instandhoudingsrassen en voor activiteiten die kunnen bijdragen tot een grotere genetische diversiteit van de geteelde gewassen en die kunnen voorzien in specifieke lokale behoeften (bv. door korte toeleveringsketens). De wetgeving inzake bosbouwkundig teeltmateriaal definieert bosbouwkundig teeltmateriaal in verband met het belang ervan voor bosbouwdoeleinden in de gehele Unie of een deel daarvan, maar blijft vaag over de bosbouwdoeleinden die onder het toepassingsgebied van de wetgeving vallen. De toenemende problemen bij de voorziening van bosbouwkundig teeltmateriaal als gevolg van veranderende klimaatomstandigheden worden niet aangepakt en de regels betreffende de informatie die aan gebruikers van bosbouwkundig teeltmateriaal moet worden verstrekt, zijn onduidelijk, met het risico dat bij bebossing en herbebossing ongeschikt bosbouwkundig teeltmateriaal wordt gebruikt.

Wat is het doel?

Het initiatief moet alle soorten gebruikers verzekeren van kwalitatief hoogwaardig en gevarieerd plantaardig teeltmateriaal en bosbouwkundig teeltmateriaal en moet zorgen voor een gelijk speelveld voor exploitanten overal in de EU. Het moet bijdragen tot grotere stabiliteit van de landbouwopbrengst en productiviteit van bosecosystemen onder de huidige en verwachte toekomstige klimaatomstandigheden. Het initiatief moet de officiële controles harmoniseren, de samenhang met de fytosanitaire wetgeving verbeteren en de toepassing van nieuwe wetenschappelijke en technische ontwikkelingen mogelijk maken. Ten slotte moet het de registratie van biologische rassen vergemakkelijken en de instandhouding en het duurzame gebruik van plantgenetische hulpbronnen en genetische hulpbronnen van bossen ondersteunen.

Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?

Het in de handel brengen van plantaardig teeltmateriaal en bosbouwkundig teeltmateriaal overal in de EU is absoluut noodzakelijk om grensoverschrijdende kwesties aan te pakken, zoals de noodzaak van duurzame productie om voedselzekerheid, duurzaam bosbeheer en herstel van bosecosystemen te waarborgen. De huidige geopolitieke situatie en energiecrisis hebben dit nog belangrijker gemaakt. De markttoegang voor plantaardig teeltmateriaal en bosbouwkundig teeltmateriaal is afhankelijk van onderzoeken en inspecties door de nationale

bevoegde autoriteiten. Gemeenschappelijke EU-regels waarborgen de kwaliteit van plantaardig teeltmateriaal en bosbouwkundig teeltmateriaal evenals de open en eerlijke concurrentie op de eengemaakte markt. Zonder deze systemen zouden er 27 in plaats van één systeem zijn ingevoerd, wat de vrije verplaatsing zou belemmeren, de mededinging zou verstoren en de financiële lasten voor exploitanten en autoriteiten zou verzwaren.

2. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie?

Er werden drie opties beoordeeld, van zo veel mogelijk flexibiliteit (optie 1) tot zo veel mogelijk harmonisatie om verschillen in de uitvoering van de wetgeving tot een minimum te beperken (optie 3), waarbij met optie 2 een balans werd gevonden tussen een behoefte aan flexibiliteit en een hogere mate van harmonisatie om de problemen als gevolg van interpretatieverschillen op te lossen.

Horizontale elementen voor alle opties: 1) vereenvoudiging van de administratieve procedures en een flexibeler besluitvormingsproces; 2) gestroomlijnde regels voor biologische rassen en instandhoudingsrassen 3) harmonisatie met de fytosanitaire wetgeving.

Optie 1 — De grootste mate van flexibiliteit: Optie 1 bevat minimumvoorschriften voor officiële controles van plantaardig teeltmateriaal en bosbouwkundig teeltmateriaal, echter zonder koppeling met de verordening officiële controles. Er worden richtsnoeren vastgesteld voor het gebruik van innovatieve productieprocessen, biomoleculaire technieken en digitale oplossingen. De bestaande beoordeling van nieuwe rassen van landbouwgewassen wat betreft kenmerken die bijdragen tot duurzame productie wordt verbeterd. Voor groenten en fruitgewassen wordt een vrijwillige beoordeling ingevoerd. De activiteiten van netwerken voor de instandhouding van zaaigoed, de verhandeling aan amateurtuiniers en de uitwisseling in natura van zaad tussen landbouwers worden van het toepassingsgebied van de wetgeving uitgesloten om toename van de genetische diversiteit van plantaardig teeltmateriaal te stimuleren. De wetgeving inzake bosbouwkundig teeltmateriaal heeft alleen betrekking op productie voor “bosbouwdoeleinden”, om de beschikbaarheid van bosbouwkundig teeltmateriaal van hoge kwaliteit voor bebossing/herbebossing te waarborgen. De duurzaamheidsvereisten worden uitgebreid tot de lagere categorieën van bosbouwkundig teeltmateriaal. Er worden richtsnoeren ingevoerd voor noodplannen bij grote tekorten aan bosbouwkundig teeltmateriaal in geval van extreme weersomstandigheden en rampen.

Optie 2 — Een evenwicht tussen flexibiliteit en harmonisatie (voorkeursoptie): Optie 2 brengt de officiële controles op plantaardig teeltmateriaal en bosbouwkundig teeltmateriaal binnen het toepassingsgebied van de verordening officiële controles, maar met vereenvoudigde invoercontroles op passende plaatsen binnen de EU om een gerichtere en efficiëntere handhaving van bestaande regels te waarborgen. Er worden basisbeginselen voor het gebruik van innovatieve productieprocessen, biomoleculaire technieken en digitale oplossingen in de wetgeving opgenomen. De beoordeling van nieuwe rassen op kenmerken die bijdragen tot duurzame productie wordt een vereiste voor alle gewasgroepen, maar de lidstaten krijgen de flexibiliteit om deze afgestemd op hun eigen agro-ecologische omstandigheden uit te voeren. Voor de activiteiten van netwerken voor de instandhouding van zaaigoed, de verhandeling aan amateurtuiniers en uitwisselingen in natura van zaad tussen landbouwers gelden minder strenge regels, om de toename van de genetische diversiteit van plantaardig teeltmateriaal te stimuleren, maar ook een minimumkwaliteit te waarborgen. De wetgeving inzake bosbouwkundig teeltmateriaal bevat voorschriften voor de productie voor

“bosbouwdoeleinden” en “niet-bosbouwdoeleinden” om de kwaliteit van bosbouwkundig teeltmateriaal te verbeteren, ook wanneer de toepassingen niet direct betrekking hebben op bebossing en herbebossing. De duurzaamheidsvereisten worden uitgebreid tot de lagere categorieën van bosbouwkundig teeltmateriaal. Er worden algemene wettelijke voorschriften ingevoerd voor noodplannen bij grote tekorten aan bosbouwkundig teeltmateriaal in geval van extreme weersomstandigheden en rampen.

Optie 3 — De grootste mate van harmonisatie: Optie 3 brengt de officiële controles op plantaardig teeltmateriaal en bosbouwkundig teeltmateriaal onder het toepassingsgebied van de verordening officiële controles, met strengere invoercontroles aan grenscontroleposten waarbij speciale invoerdocumentatie vereist wordt om de handhaving te versterken en volledig te harmoniseren. Er worden gedetailleerde en bindende regels voor het gebruik van innovatieve productieprocessen, biomoleculaire technieken en digitale oplossingen in de wetgeving opgenomen. De beoordeling van nieuwe rassen op kenmerken die bijdragen tot duurzame productie wordt een vereiste voor alle gewassen, waarbij gedetailleerde en geharmoniseerde eisen en methoden gelden voor alle lidstaten. De activiteiten van netwerken voor de instandhouding van zaaizaad, de verhandeling aan amateurtuiniers en uitwisselingen in natura tussen landbouwers zijn onderworpen aan de algemene voorschriften van de wetgeving inzake plantaardig teeltmateriaal om zo te komen tot homogene regels voor alle marktsegmenten. De wetgeving inzake bosbouwkundig teeltmateriaal bevat voorschriften voor de productie voor “bosbouwdoeleinden” en “niet-bosbouwdoeleinden” om de kwaliteit van bosbouwkundig teeltmateriaal te verbeteren, ook wanneer de toepassingen niet direct betrekking hebben op bebossing en herbebossing. De duurzaamheidseisen worden uitgebreid tot de lagere categorieën van bosbouwkundig teeltmateriaal en worden onderwerp van geharmoniseerde regels. Er worden algemene regels ingevoerd voor noodplannen bij grote tekorten aan bosbouwkundig teeltmateriaal in geval van extreme weersomstandigheden en rampen.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Er is algemene steun voor het behoud van het huidige regelgevingssysteem voor plantaardig teeltmateriaal en bosbouwkundig teeltmateriaal en de twee basispijlers ervan, namelijk de registratie van rassen/basismateriaal en de certificering van plantaardig teeltmateriaal en bosbouwkundig teeltmateriaal (het systeem om de identiteit, de kwaliteit en de gezondheid van plantaardig teeltmateriaal en bosbouwkundig teeltmateriaal te waarborgen). Er is ook brede steun voor het toestaan van afwijkingen, die noodzakelijk worden geacht om de doelstellingen te verwezenlijken die relevant zijn voor de instandhouding en het duurzame gebruik van plantgenetische hulpbronnen en voor biologische productie. De standpunten over de mate waarin mag worden afgeweken, lopen uiteen. Burgers en maatschappelijke organisaties willen activiteiten die relevant zijn voor de instandhouding en het duurzame gebruik van plantgenetische hulpbronnen, het liefst helemaal uitsluiten van het toepassingsgebied van de wetgeving. De meeste belanghebbenden uit de sector en de nationale bevoegde autoriteiten zijn het ermee eens dat afwijkingen mogelijk moeten zijn, maar willen waarborgen voor de kwaliteit en gezondheid, en een minderheid is van mening dat afwijkingen zo veel mogelijk beperkt moeten worden. Er is steun voor een grotere nadruk op duurzaamheid, maar dan wel met behoud van flexibiliteit, zodat rekening kan worden gehouden met de uiteenlopende omstandigheden in de EU. Belanghebbenden en nationale bevoegde autoriteiten zijn echter bezorgd over de daaruit voortvloeiende kosten rondom de invoering van duurzaamheidsbeoordelingen voor fruitgewassen en groenten. Maatschappelijke organisaties benadrukken hoezeer instandhoudingsactiviteiten en biologische productie bijdragen tot de verwezenlijking van de duurzaamheidsdoelstellingen.

Er is brede consensus dat: harmonisatie van officiële controles noodzakelijk is, maar niet mag leiden tot grotere administratieve lasten; het gebruik van biomoleculaire technieken en digitale oplossingen voordelen zal opleveren, maar facultatief moet zijn, en dat de wetgeving inzake bosbouwkundig teeltmateriaal gescheiden moet blijven van de wetgeving inzake plantaardig teeltmateriaal. De belanghebbenden verschilden van mening over de doeleinden die onder het toepassingsgebied van de huidige wetgeving inzake bosbouwkundig teeltmateriaal vallen. Optie 2 beantwoordt het best aan de uiteenlopende standpunten van de belanghebbenden.

3. Effecten van de voorkeursoptie

Welke voordelen biedt de voorkeursoptie?

De voorkeursoptie levert voor exploitanten en de nationale bevoegde autoriteiten efficiëntievoordelen op, door de uitgebreide mogelijkheden voor exploitanten om activiteiten onder officieel toezicht uit te voeren, de harmonisatie met de fytosanitaire wetgeving, de invoering van risicogebaseerde officiële controles en de mogelijkheid om in de registratie- en certificeringssystemen gebruik te maken van biomoleculaire technieken en digitale oplossingen. Verplichte aangescherpte duurzaamheidsvereisten in combinatie met flexibiliteit voor aanpassing aan lokale agro-ecologische omstandigheden zullen bijdragen tot duurzamere agrovoedingsproductie en meer voedselzekerheid, aangezien rassen die beter geschikt zijn voor de veranderende agroklimatologische omstandigheden, een stabielere opbrengst zullen hebben. Rassen die resistent tegen of tolerant voor bepaalde ziekten zijn, zullen een positief milieueffect hebben, aangezien de behoefte aan gewasbeschermingsmiddelen door deze rassen kan worden teruggedrongen. Bosbouwkundig teeltmateriaal met verbeterde duurzaamheidskenmerken kan bijdragen tot aanpassing aan en mitigatie van de reeds zichtbare gevolgen van de klimaatverandering voor bossen, en dus belangrijke milieuvoordelen opleveren. Men zal beter voorbereid zijn op grote tekorten aan bosbouwkundig teeltmateriaal in geval van extreme weersomstandigheden en rampen, en het risico op het aanplanten van bosbouwkundig teeltmateriaal van lage kwaliteit zal worden verminderd. Tot slot worden voordelen verwacht op het vlak van de instandhouding en het duurzame gebruik van plantgenetische hulpbronnen en genetische hulpbronnen van bossen, dankzij specifieke afwijkingen in combinatie met instrumenten voor traceerbaarheid en kwaliteitsborging.

Welke kosten brengt de voorkeursoptie met zich mee?

De voorkeursoptie brengt aanzienlijke economische kosten voor de exploitanten en de bevoegde nationale autoriteiten met zich mee omdat er extra investeringen nodig zijn om aanvullende duurzaamheidsbeoordelingen uit te voeren. Deze staan echter in verhouding tot de doelstellingen en zullen op de middellange termijn worden gecompenseerd door de voordelen die zullen worden gerealiseerd door de verduurzaming van de agrovoedingsproductie- en de bosbouwsector. Andere maatregelen leiden niet tot nieuwe verplichtingen voor exploitanten, maar bieden hen nieuwe opties of minder strenge voorwaarden voor toegang tot de markt.

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's)?

Kmo's zullen naar verwachting net als alle andere ondernemingen kunnen profiteren van de systeemverbeteringen en de daaruit voortvloeiende efficiëntiewinsten. Hoewel er geen specifieke uitsplitsing beschikbaar is, zijn kmo's samen goed voor een grote verscheidenheid

aan gewassen (en individueel zeer gespecialiseerd in enkele gewassen of juist heel breed werkzaam) en een even diverse geografische dekking (nationaal, EU-breed of op internationale markten). Zij kunnen actief zijn in een of meer stadia van de zaadindustrie: plantenkweek en veredeling, zaadproductie, behandeling van zaad en het in de handel brengen van zaad. Afhankelijk van hun specifieke activiteiten en de mate van innovatie daarbij zijn sommige kmo's mogelijk niet in staat de nieuwe mogelijkheden te benutten (bv. het gebruik van digitale technologieën en biomoleculaire technieken) of zijn deze mogelijkheden mogelijk niet relevant voor hun activiteiten. Kmo's die een klein aantal nieuwe rassen per jaar introduceren zouden op korte termijn negatieve effecten kunnen ondervinden van de aangescherpte duurzaamheidsvereisten, en moeten misschien investeringen heroriënteren om in te zetten op rassen met verbeterde duurzaamheidskenmerken. Ten slotte zouden vooral de kmo's baat moeten hebben bij de maatregelen betreffende biologische rassen en instandhoudingsrassen, aangezien vooral kmo's bij dergelijke activiteiten betrokken zijn.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De nationale bevoegde autoriteiten zullen hun capaciteit hoogstwaarschijnlijk moeten vergroten om de aangescherpte vereisten voor duurzaamheidsbeoordelingen te kunnen handhaven. Aanpassing van de bestaande praktijken en herschikking van middelen in verband met officiële controles en fytosanitaire voorschriften zullen ook nodig zijn, afhankelijk van de huidige verdeling van de bevoegdheden.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Er zijn geen andere significante gevolgen.

Evenredigheid

Het initiatief gaat niet verder dan wat noodzakelijk is om de doelstellingen van de herziening te verwezenlijken. Dit gebeurt op een manier die bevorderlijk is voor nationale maatregelen, die anders niet voldoende zouden zijn om die doelstellingen op bevredigende wijze te bereiken.

4. Follow-up

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

Een passend evaluatiemoment zou tien jaar na de inwerkingtreding zijn. Dit komt overeen met de tijd die het gemiddeld kost om een nieuw ras te kweken en met de tijd die nodig is om relevante gegevens te verzamelen door middel van jaarlijkse monitoring.